

*RESOLUCIÓN de 18 de septiembre de 1996,  
aprobada por la Comisión Mixta para las rela-  
ciones con el Tribunal de Cuentas en relación  
al informe de fiscalización del Tribunal de  
Cuentas sobre el Boletín Oficial del Estado,  
ejercicios 1989-1990-1991.*



**INFORME DE FISCALIZACION DEL «BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO» ejercicios 1989-1990-1991**

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora, y a tenor de lo dispuesto en los artículos 9, 12 y 14 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, en relación con los resultados de la fiscalización realizada al Organismo autónomo «Boletín Oficial del Estado» referida a los ejercicios 1989, 1990 y 1991, ha acordado en sesión celebrada el día 26 de octubre de 1995, aprobar el presente informe y elevarlo

**A LAS CORTES GENERALES****INDICE****I. CONSIDERACIONES GENERALES.****I.1. INTRODUCCION****I.2. NATURALEZA JURIDICA, ORGANIZACION Y FUNCIONES****I.3. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACION****II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACION****II.1. ANALISIS DE LA DIRECCION Y ORGANIZACION****II.2. ANALISIS DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACION****II.3. ANALISIS DE LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTION EN LA ADQUISICION Y CONSERVACION DE ACTIVOS FIJOS****II.4. ANALISIS DE LAS FUNCIONES DE APROVISIONAMIENTO Y GESTION DE ALMACENES..****II.4.1. Aprovisionamiento****II.4.2. Gestión de Almacenes****II.5. GESTION DE PERSONAL****II.6. ANALISIS DEL AREA DE PRODUCCION****II.7. ANALISIS DE LA GESTION DE INGRESOS Y CONTROL DE DEUDORES****II.7.1. Gestión de Ingresos****II.7.2. Control de Deudores**

## II.8. ANALISIS DE LA TESORERIA

## III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### III.1. CONCLUSIONES

### III.2. RECOMENDACIONES

## IV. ANEXOS.

### 1. BALANCES DE SITUACION.

### 2. CUENTAS DE RESULTADOS

## PROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACION DEL BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO

### I. CONSIDERACIONES GENERALES

#### I.1. INTRODUCCION

El Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones que le asigna la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, ha

realizado una fiscalización especial de la gestión económica y de administración del Organismo autónomo 'Boletín Oficial del Estado' durante los ejercicios 1989 a 1991, cuyos resultados se contienen en el presente informe después de considerar las alegaciones formuladas.

Esta fiscalización se ha efectuado a iniciativa de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, según Acuerdo de dicha Comisión de fecha 2 de diciembre de 1993.

## I.2. NATURALEZA JURIDICA, ORGANIZACION Y FUNCIONES DEL BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO

El Boletín Oficial del Estado —en adelante «BOE»— es un Organismo autónomo de los clasificados en el artículo 4.1.b) del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, adscrito al Ministerio de la Presidencia —en el período fiscalizado, Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno— que se rige por lo establecido en dicho Texto y demás disposiciones que le son de aplicación a los Organismos autónomos de la Administración del Estado.

Aparte de la legislación general aplicable a todos los OO AA, su funcionamiento se rige, básicamente, por la siguiente normativa:

— Decreto 1583/1960, de 10 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del «BOE».

— Real Decreto 1511/1986, de 6 de junio, de Ordenación del diario oficial del Estado.

— Real Decreto 1597/1989, de 29 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Mercantil.

Las relaciones entre el «BOE» y su Ministerio de tutela, en el período fiscalizado, se establecen en el artículo 4.6 del Real Decreto 984/1987, que determina la estructura orgánica básica del Ministerio de Relaciones con las Cortes y Secretaría del Gobierno.

Es importante distinguir entre el «BOE» como Organismo y el «BOE» como diario oficial. En ambos aspectos depende del Ministerio citado pero sus relaciones con el mismo se llevan a cabo a través de órganos distintos. Así, de acuerdo con el mencionado artículo 4.6, «El Organismo autónomo Boletín Oficial se relaciona con el Departamento a través de la Subsecretaría, cuyo titular ostenta, por delegación del Ministro, la presidencia del Consejo Rector de dicho Organismo. Ello, no obstante, la dirección, coordinación y control del diario oficial del Estado se llevará a cabo a través de la Dirección General del Secretariado del Gobierno».

La organización del «BOE», en el período fiscalizado, está constituida por:

— El Consejo Rector, cuya composición y funciones se regulan por O. M. de 25 de junio de 1991. Con anterioridad y transitoriamente, en virtud de lo establecido por la disposición adicional primera del Real Decreto 1511/86, la composición y funciones eran las señaladas por la disposición adicional tercera del Real Decreto 415/85.

— El Director General. De él depende la Secretaría General, con categoría de Subdirección General, así como la Gerencia de la Imprenta Nacional y la Sección de Ordenación del «BOE».

Las funciones encomendadas al «BOE» vienen definidas en las memorias de objetivos del programa presupuestario 126.C y, en resumen, son las siguientes:

1. Impresión, distribución y venta del «BOE» y, a partir de enero de 1990, del «Boletín del Registro Mercantil» («BORME»).

2. Edición y publicación de los títulos correspondientes a la programación editorial.

3. Distribución y venta de publicaciones propias o de otros Organismos oficiales.

4. Producción y distribución de bases de datos de jurisprudencia y legislación.

5. Realización de trabajos de imprenta para los distintos Organismos de la Administración.

## I.3. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACION

El mandato de las Cortes Generales concreta los objetivos de la fiscalización en el examen de la gestión económica y de la administración del «BOE» durante los ejercicios 1989, 1990 y 1991. En consecuencia, se han analizado los sistemas y procedimientos de control existentes en el período fiscalizado, a fin de determinar si eran los más adecuados para garantizar una administración eficiente de los recursos públicos asignados al Organismo. Asimismo, se han analizado los procedimientos administrativos aplicados por el «BOE» en sus operaciones con trascendencia económica, con objeto de comprobar si se han ajustado a la normativa que le era de aplicación en el período fiscalizado.

Los procedimientos utilizados han sido aquellos que se han estimado convenientes, de acuerdo con las circunstancias, para evaluar la calidad de los controles establecidos y poner de manifiesto las prácticas o actos concretos que puedan haber conculcado los principios de legalidad, economía y eficiencia en la utilización de los recursos públicos gestionados.

Dada la naturaleza y alcance de esta fiscalización, no se pretende expresar una opinión sobre las cuentas anuales del «BOE», consideradas en su conjunto, para los ejercicios fiscalizados. No obstante, como anexo a este informe y con el fin de que sirvan de referencia y orientación a los comentarios en él contenidos, se incluyen los estados financieros del Organismo de los ejercicios 1989, 1990 y 1991.

## II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACION

### II.1. ANALISIS DE LA DIRECCION Y ORGANIZACION

La estructura básica del Organismo viene regulada por la disposición adicional tercera del Real Decreto 415/1985. Esta norma deroga específicamente el Real Decreto 2585/1980, que establecía la organización del «BOE», sustituyendo en esa materia a la regulación contenida en los artículos 31 al 38 del Reglamento del Organismo aprobado por Decreto 1583/1960.

El Real Decreto 415/85 estableció, como órganos rectores del «BOE», el Consejo Rector, el Comité de Dirección y el Director General del Organismo. El Comité de Dirección fue suprimido por Real Decreto 984/1987 sin que llegara a tener funciones definidas.

Al Consejo Rector, «máximo órgano de actuación, gestión y representación del Organismo» en la definición dada por el Reglamento, le competen las funciones asignadas tanto por este Real Decreto como, posteriormente y con un contenido muy similar, por la Orden del Ministerio de Relaciones con las Cortes de 25 de junio de 1991.

Estas funciones, en consonancia con el carácter preponderante que se asigna a ese Consejo, se refieren a la defini-

ción de directrices de actuación, programación anual y evaluación de actividades, establecimiento de instrucciones para el desarrollo del Reglamento, política editorial y aprobación del programa de publicaciones anual y preparación del anteproyecto de los presupuestos anuales.

Al Director General, que forma parte del Consejo Rector, le corresponde ejecutar los acuerdos y decisiones de éste, sin perjuicio de las funciones generales que la legislación otorga a los Directores de Organismos autónomos.

A pesar de las previsiones legales, lo cierto es que el Consejo Rector ni se reunió ni ejerció sus funciones durante la mayor parte del período fiscalizado. De hecho, sólo constan actas de dicho Consejo a partir del cambio producido en la Dirección del Organismo, en concreto, en los meses julio, septiembre y diciembre de 1991, tras un largo período de inactividad que, al parecer, se remonta a finales de 1980.

La consecuencia obvia de este proceder fue que la Dirección del Organismo, concebida legalmente como un medio para la ejecución de las decisiones del Consejo, asumió, de hecho, la mayor parte de las funciones del órgano rector del «BOE», sin perjuicio de la dependencia de las autoridades del Ministerio de tutela.

La estructura orgánica dependiente de la Dirección General se ha regulado por las mismas disposiciones citadas anteriormente con relación a la estructura básica. En consecuencia, para el período fiscalizado, viene constituida por la disposición adicional tercera del Real Decreto 415/1985. Sin embargo, las previsiones de esta norma no tuvieron desarrollo hasta el año 1992. En concreto, hasta ese año no tuvo lugar el nombramiento del Gerente de la Imprenta Nacional, figura prevista por ese Real Decreto que le asigna funciones muy precisas en cuanto a la programación y control de la producción del Organismo.

Por ello, en la práctica, durante el período fiscalizado se mantuvo, con algunas modificaciones, la estructura prevista por el Real Decreto 2585/1980, con una distribución por Departamentos, sin especificación de sus funciones ni desarrollo orgánico, ni por supuesto funcional, de las unidades de menor nivel.

La ausencia de organigrama unida a la falta de manuales de funciones y procedimientos escritos, motivan que el conocimiento obtenido durante la fiscalización sobre los procedimientos reales de gestión y sus cambios, se sustenten, al no estar documentados, básicamente en las entrevistas realizadas al personal del Organismo, con la limitación de que esas personas no ocupaban puestos de responsabilidad en el período fiscalizado y que los máximos responsables de ese período no prestan ya sus servicios en el «BOE».

La estructura de Departamentos existente en el período fiscalizado tiene el siguiente detalle:

- Departamento de Administración Financiera.
- Departamento de Asuntos Generales y Personal.
- Departamento de Programación Editorial.
- Departamento de Producción.
- Gabinete Técnico.

En relación con esa estructura, extraña que, pese a la naturaleza puramente comercial del Organismo, no se cuente con un Departamento específico encargado de la comercialización de sus productos. En su defecto, la gestión comercial se difumina entre los Departamentos de Administración Fi-

nanciera, Programación Editorial y Gabinete Técnico, que la ejecutan a través de Secciones de ellos dependientes y con total autonomía entre sí.

Esta dispersión de actuaciones origina, por una parte, que no exista propiamente una política comercial única del Organismo y, por otra, que se produzcan duplicidades de tareas en materia, principalmente, de registros de clientes y requerimientos a morosos.

Además se aprecia una evidente falta de segregación de funciones, ya que cada Sección, sin distribución en unidades orgánicas o funcionales de menor nivel y con una mínima dotación de personal, gestiona todo el ciclo comercial con la única excepción del cobro material a los clientes.

## II.2. ANALISIS DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACION

De este análisis se deducen, como resultados más destacables de carácter general, los que se indican a continuación:

1) En el período fiscalizado se tramitaron un total de 374 expedientes, por un importe conjunto adjudicado de 8.445 millones de pesetas. La distribución entre ejercicios, tipo de operación y forma de adjudicación, es la siguiente:

1989

	Adjudicación por concurso		Adjudicación directa	
	N.º Exptes.	Importe (Ptas)	N.º Exptes.	Importe (Ptas)
Op Comerciales	—	—	81	1.415.241.685
Presupuestarias	3	128.630.000	61	484.805.358

1990

	Adjudicación por concurso		Adjudicación directa	
	N.º Exptes.	Importe (Ptas)	N.º Exptes.	Importe (Ptas)
Op Comerciales	—	—	50	1.229.676.590
Presupuestarias	6	242.004.459	55	256.672.417

1991

	Adjudicación por concurso		Adjudicación directa	
	N.º Exptes.	Importe (Ptas)	N.º Exptes.	Importe (Ptas)
Op Comerciales	5	556.270.419	37	796.112.097
Presupuestarias	10	2.695.853.696	66	639.300.340

En los cuadros anteriores se observa que un elevado porcentaje de los expedientes de contratación, un 93,5 % en número y un 57,1% en cuantía —porcentaje este último que aumentaría hasta el 75,4% si se excluye del cálculo, por su

singularidad, el contrato relativo a la construcción del edificio del «BOE» en Manoteras— se ha adjudicado por el sistema de contratación directa, lo que en el caso de los relativos a operaciones comerciales se ha tratado de amparar en el art. 395 del Reglamento de Contratos del Estado (RCE), según el cual los Organismos pueden concertar directamente los suministros que constituyan el objeto de sus actividades y hayan sido adquiridos con el propósito de devolverlos al tráfico jurídico. El Tribunal de Cuentas en diferentes Informes Anuales ha expresado su disconformidad con esta interpretación por cuanto los suministros no se adquieren para ser devueltos como tales al tráfico jurídico patrimonial, sino que son objeto de transformación al editar el Diario oficial.\*

2) Otro aspecto a considerar es el de la existencia de un grupo importante de contratos con presupuestos ligeramente inferiores a 50 millones de pesetas, cantidad a partir de la cual debería haberse solicitado, en el período objeto de fiscalización, la preceptiva autorización del Ministro del Departamento de adscripción, conforme establece la disposición final 2.ª de la Ley de Contratos del Estado (LCE). Ello induce a considerar la existencia de fraccionamientos del gasto con la finalidad de eludir el control que supone la autorización del Jefe del Departamento Ministerial, si bien en varios contratos de presupuesto superior a la mencionada cifra, tal autorización Ministerial se obtuvo sin ningún reparo.

Por otra parte, el único incumplimiento en cuanto a la solicitud de la mencionada autorización, cuando ésta resultaba obligatoria, se produjo en un contrato adjudicado directamente por 150 millones de pesetas en 1991.

3) En el transcurso de la fiscalización se han puesto de manifiesto otras incidencias relacionadas con el procedimiento formal contractual que se describen en los posteriores apartados de este informe. No obstante, a fin de evitar repeticiones en dichos apartados, a continuación se resumen las más frecuentes:

— En la mayor parte de los expedientes de contratación directa examinados, no existe constancia de las empresas a las que se cursó invitación, por lo que podría haberse incumplido lo dispuesto en el artículo 118 del RCE.

— Las adjudicaciones directas no han sido, en general, objeto de publicación mediante la oportuna inserción en el «BOE», sin que tampoco haya constancia en los expedientes de que la resolución adoptada haya sido puesta en conocimiento de los licitadores distintos del adjudicatario, por lo que se habría incumplido el artículo 119 RCE.

4) Junto a las incidencias formales comentadas, en el fondo se han producido diversas disfunciones que han podido propiciar una reducción en la concurrencia de posibles oferentes y, consecuentemente, la realización de operaciones contrarias al principio de economía en las adquisiciones.

Brevemente, ya que estos aspectos se tratan con mayor detalle en los correspondientes apartados del informe, las principales disfunciones vendrían determinadas por:

— La excesiva concentración de funciones en los Jefes de diferentes Departamentos, especialmente en el Jefe del Departamento de Producción, peticionario original de la mayor parte de las adquisiciones del «BOE».

Aunque la tramitación de los contratos era competencia de la Sección de Bienes Patrimoniales, dependiente del Departamento de Administración Financiera y que reúne las necesarias características de independencia respecto a los Departamentos peticionarios, lo cierto es que la contratación venía condicionada por las propuestas de adquisición formuladas por éstos. Así, las propuestas visadas por la Dirección del Organismo incluían no sólo la cantidad y calidad de los bienes y servicios a adquirir, sino también el presupuesto de contratación, —aspecto éste previsto en el art. 241 del RCE pero que no parece razonable en términos de segregación de funciones— e incluso, con alguna frecuencia en las adjudicaciones directas, la relación de empresas a las que habría de solicitarse oferta.

Los presupuestos y proveedores propuestos no eran susceptibles de contraste ya que no hay constancia de que existiera, como hubiera sido conveniente, alguna persona o unidad que, al menos para compras recurrentes y de alto importe como el papel prensa, estuviera al tanto de las tendencias y precios del mercado y de los posibles proveedores potenciales.

— El abuso de la contratación directa unido a la falta de estudios sobre mercados potenciales de proveedores ha sido, quizás, el origen de que las ofertas se concentraran en un grupo reducido de empresas que, en algunos casos, como se comentará posteriormente, mantenían entre sí vínculos significativos. Esta circunstancia ha podido suponer de hecho una limitación práctica en la competencia entre oferentes.

### II.3. ANALISIS DE LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTION EN LA ADQUISICION Y CONSERVACION DE ACTIVOS FIJOS

Desde el punto de vista de la información patrimonial que debe suministrar la contabilidad y los estados financieros, hay que señalar que las cuentas que registran el inmovilizado material no están soportadas por un inventario depurado que permita identificar individualizadamente los bienes, su situación y estado, y su valoración concreta.

En 1987 se elaboró mediante contrato de 5 millones de pesetas con una empresa especializada, un inventario de bienes del Organismo que no ha sido objeto de actualizaciones posteriores, por lo que ha devenido en inoperante. Por otra parte, se mantiene un sistema de fichas descriptivas de los activos, sobre las que no se puede asegurar ni que contengan la totalidad de ellos, ni su valor, ni su ubicación y situación actual.

En la fecha en que se realizó la fiscalización correspondiente a este informe (segundo semestre de 1994) se estaba procediendo a elaborar un nuevo inventario de los activos inmovilizados.

Hasta el cierre del ejercicio 1990 la depreciación de los activos se calculaba aplicando un coeficiente de amortización único del 3% anual. A partir de 1991 se aplican a los saldos de las distintas cuentas, atendiendo a su naturaleza, los coeficientes máximos fiscales.

\* Ver las razones por las que el Tribunal de Cuentas ha venido considerando improcedente la aplicación del artículo señalado para justificar la adquisición directa de papel prensa, entre otros Informes Anuales, en los correspondientes a los ejercicios 1989 y 1991, apartados V.3.2 y V.3.2.4, respectivamente.

El efecto contable de las bajas del inmovilizado depende de la información que se posea sobre el bien. Así, en los que se desconoce su coste de adquisición no existe registro contable de la baja, y si se conoce dicho coste pero no la fecha de compra, la baja se contabiliza por el precio de adquisición y por igual valor en el fondo de amortización.

La mayor parte de las inversiones contabilizadas en el período fiscalizado se han materializado en edificios, maquinaria y equipos informáticos. La inversión bruta conjunta sobre estos tres tipos de activos, en términos absolutos (y relativos) y respecto al total de altas en el inmovilizado, representa 524 (99%), 210 (97%) y 1.087 (97%) millones de pesetas para los ejercicios 1989, 1990 y 1991, respectivamente.

Los gastos de reparación y conservación se concentran fundamentalmente en maquinaria y equipos informáticos, con valores absolutos conjuntos en el período de entre 48 y 34 millones de pesetas, lo que representa en torno al 90% de los gastos de cada ejercicio por ese concepto.

#### A. Edificios

Las inversiones efectuadas se refieren a obras y proyectos relacionados con el edificio que alberga actualmente las instalaciones del «BOE», y las relativas al nuevo edificio en construcción en Manoteras (Madrid).

De las comprobaciones efectuadas, se deduce como más significativo, lo siguiente:

1. La contratación directa se aplicó en todos los casos en que la normativa así permitía.

2. Se observa la reiterada invitación en las contrataciones directas a un reducido número de empresas, entre las cuales se incluye un grupo de tres relacionadas entre sí a través de sus administradores. No obstante, hay que mencionar que en todas las licitaciones en que participaron estas tres empresas lo hicieron en concurrencia con otra u otras entre las que no existe constancia de vinculación.

3. La excesiva importancia que se atribuye a la figura del Ingeniero Asesor en la tramitación de los expedientes.

Esta persona, con titulación de Ingeniero Industrial, actuó en el período fiscalizado, primeramente como laboral fijo hasta su jubilación y posteriormente como contratado administrativo al amparo del RD 1465/85. De él partían las propuestas de contratación, la redacción de los pliegos de prescripciones técnicas e incluso la redacción de algún proyecto. Era, además, durante su permanencia en el Organismo, el único técnico cualificado en las comisiones encargadas de evaluar y seleccionar las ofertas recibidas en los respectivos contratos, lo que no parece razonable en aquellas obras o proyectos de pura construcción en los que la presencia de un Arquitecto hubiera aportado una mayor garantía.

4. Gran parte de las obras realizadas en el edificio actual del «BOE» están relacionadas con la segregación de las instalaciones de la librería del Organismo, cuyo coste de ejecución, sin incluir proyecto, ascendió a 108 millones de pesetas.

La redacción del proyecto técnico de esa obra no se realizó mediante un solo contrato, lo que probablemente hubiera redundado en un abaratamiento de los precios de oferta,

sino que se adjudicó directamente mediante tres proyectos técnicos parciales por importe conjunto de 21 millones de pesetas, en los que se aprecia un fraccionamiento del gasto que permitió eludir los límites cuantitativos fijados para la contratación directa por el Decreto 1005/74. Ello se deduce al menos de dos de los contratos citados (expedientes 152 y 153 de 1989) referidos a la redacción de los proyectos de instalación eléctrica y de instalación de climatización respectivamente, adjudicados por 8.204.000 y 7.448.000 pesetas a la misma empresa, en el mismo día y con el mismo plazo de ejecución.

Pese a la existencia de estos tres proyectos, no hay constancia fehaciente de que al final tuvieran utilidad efectiva, ya que la redacción del proyecto definitivo se efectuó por el Ingeniero Asesor al que le fue encargada esa tarea por Resolución de la Directora del «BOE» de 9/12/1989.

5. En relación a las obras para la construcción del nuevo edificio de Manoteras, comenzaron a realizarse en 1988 en un solar permutado por otro anteriormente adscrito al Organismo.

El nuevo solar se valoró a efectos de la permuta en 408 millones de pesetas, adscribiéndose formalmente al «BOE» en 1988, pese a lo cual no figura aún registrado en su contabilidad.

Entre 1988 y octubre de 1991, fecha en la que se convocó el concurso para la ejecución de las obras de construcción del nuevo edificio, se realizaron una serie de contratos y otros gastos preparatorios de dicha construcción, por importe de 281 millones de pesetas, que merecen algún comentario:

— La preparación del terreno para la posterior edificación no se realizó mediante un solo contrato, como podría parecer lógico y más económico, sino a través de tres contratos: demolición de edificios, explanación de terrenos y adaptación del solar, por importes respectivos de 24, 21 y 97 millones de pesetas.

— Hay una falta de previsión en el proyecto técnico de ejecución de las obras, adjudicado a finales de 1988 en 85 millones de pesetas, porque sufre dos modificaciones, que se adjudican de forma directa a dos empresas distintas de la adjudicataria del proyecto primitivo, lo que no parece razonable ya que el objeto de estas dos modificaciones fue la realización de un estudio sobre ampliación y ordenación de materiales mejorando los incluidos en el proyecto inicial (adjudicación de 10 millones de pesetas) y la redacción de un proyecto que refundiera el proyecto inicial y el modificado (adjudicación de 10 millones de pesetas).

Finalmente, la construcción del edificio de Manoteras se adjudicó a finales de 1991 en 2.048 millones de pesetas, la segunda oferta más cara de entre las admitidas, cuya elección se fundamenta en los informes de una comisión técnica constituida por dos Arquitectos y dos Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, sin que en la misma, contrariamente a lo que se indica en las alegaciones, participara el Arquitecto al que se hace referencia en las mismas.

De acuerdo con los últimos datos disponibles, el coste total estimado hasta la terminación en 1995 del nuevo edificio del «BOE» asciende a 3.414 millones de pesetas, frente a un coste a origen presupuestado en 1988 de 1.800 millones.

## B. Maquinaria

De la revisión efectuada sobre los procedimientos y contratos relacionados con la adquisición de maquinaria no se desprenden hechos o situaciones significativas que requieran una mención expresa.

Únicamente cabe referirse al expediente 155/89 «Suministro de un dispositivo de cierre automático», en el que, al parecer, según conversaciones mantenidas con personal del Organismo, la adquisición obedeció a diversos defectos de la maquinaria comprada en 1988 al mismo contratista en un concurso de suministro de «Sistema de tratamiento y expedición (cierre del periódico oficial)» adjudicado en 214 millones de pesetas, parte de cuyos elementos valorados en 39 millones no eran operativos en 1989.

## C. Equipos informáticos

La compra de este tipo de activos se realizó siguiendo los procedimientos establecidos al respecto, mediante contratación a través de la Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos (CIABSI) y la Dirección General del Patrimonio del Estado.

De la revisión efectuada cabe sólo señalar como defecto de gestión el relativo a una aplicación informática para un sistema de contabilidad analítica en el Organismo, que se adquirió por 10 millones de pesetas y que no ha tenido utilidad al no haberse desarrollado y puesto en práctica dicho sistema de contabilidad.

## II.4. ANALISIS DE LAS FUNCIONES DE APROVISIONAMIENTO Y GESTION DE ALMACENES

### II.4.1. Aprovisionamiento

El volumen de las compras efectuadas ascendió a 868, 930 y 1439 millones de pesetas para los ejercicios 1989, 1990 y 1991, respectivamente. De estos importes, el papel prensa constituye el componente principal al representar el 68,4, 76,2 y 77,16% de las compras en los respectivos ejercicios del período fiscalizado, por lo que se ha prestado un especial énfasis al análisis del aprovisionamiento de esta materia prima esencial para la actividad del «BOE». Dicho análisis se ha centrado en los siguientes aspectos:

- Procedimiento de contratación
- Selección de licitadores
- Precios de compra
- Entrega de los suministros contratados

#### A. Procedimiento de contratación

En 1989 se formalizaron 8 contratos para la adquisición de 8.280.000 Kg de papel prensa; en 1990 se adjudicaron 6.985.000 Kg mediante 4 contratos; y en 1991, 9 contratos para 9.185.000 Kg.

Todas las adjudicaciones lo fueron por el procedimiento de contratación directa al amparo del artículo 395 RCE, excepto en dos contratos, celebrados el 27/9 y 19/12 de 1991,

adjudicados por concurso público. En todos los casos la adjudicación recayó en la oferta más económica, aunque en dos adjudicaciones del último semestre de 1991 ello fue debido a la exclusión de dos licitadores con ofertas de menor precio. Por otra parte, hay que señalar que en la mayoría de las contrataciones el precio de adjudicación coincide con el presupuesto de contrato, siendo el resto de las ofertas superiores entre una y dos pesetas por Kg a dicho importe.

#### B. Selección de licitadores

Hasta 1989, las licitaciones se concentraban en los tres únicos productores nacionales de papel prensa, dos de los cuales y al menos para los contratos celebrados en 1988 no formularon ofertas. Esta situación se reproduce en tres de los contratos celebrados en 1989, en los que resultó adjudicatario, por 1.035.000 Kg y 145 millones de pesetas, la Papelera Española, S. A., que fue la misma empresa suministradora de todos los contratos de 1988.

Sin embargo, ya en ese ejercicio de 1989 y al parecer por razones de calidad del papel según informes escritos del Jefe de Producción, se inician contactos para la adquisición de papel importado. Consecuencia de ello es que comienzan a introducirse como licitadores un conjunto de nuevas empresas sugeridas por el Jefe de Producción en las propuestas de adquisición, sin que se tenga constancia fehaciente de cuáles fueron los factores que pudieron servir para la selección de dichos proveedores potenciales, la mayor parte de los cuales eran empresas con escasa presencia y potencial en el mercado del papel prensa.

En 1989, exceptuados los tres contratos citados y otro marginal (340.000 Kg y 41 millones de ptas) adjudicados en favor de Stora España, S. A., en el resto de los contratos (cuatro) así como en los dos primeros celebrados en 1990, se consultó siempre a dos mismas empresas con las que concurren en una o más ocasiones otras cuatro.

Estos seis contratos se adjudicaron a la misma sociedad, Toixima, S. A., que se convirtió así en la suministradora de 9.002.148 Kg por importe de 1.279 millones de pesetas.

En relación con esta empresa y a las que eventualmente concurren con ella, cabe mencionar, según se desprende de la información obtenida en el «BOE» y de la recabada de los correspondientes Registros Mercantiles, lo siguiente:

— Toixima, S. A. se constituyó el 19 de diciembre de 1988, es decir, cuatro meses antes de formalizar su primer contrato con el «BOE». El capital social a la constitución era de 5 millones de pesetas, sin que se haya podido conocer su situación financiera y patrimonial en el período, ya que, a 20/6/94, no había presentado cuentas en el Registro Mercantil. No contaba, además, con trabajadores, ya que según se desprende de los documentos de cotización a la Seguridad Social, el único trabajador inscrito es precisamente uno de los fundadores de la Sociedad.

Con estos antecedentes, cabe deducir que se trataba de una empresa meramente intermediaria o de gestión que, a priori, no parece que reuniera las condiciones de implantación, estabilidad y solvencia necesarias para ser la adjudicataria de suministros del volumen e importancia señalados.

— Aunque Toixima, S. A. concurren en todas las licitaciones con al menos otras dos empresas, esta concurrencia pudo

ser más formal que real en la medida en que existían vínculos significativos entre todos los licitadores, a través de una interrelación de administradores o de participaciones accionariales, lo que pudo afectar a los precios de oferta y adjudicación, en el sentido de que, probablemente, hubieran sido inferiores de haberse determinado en un auténtico régimen de competencia.

Esta situación se mantiene, a grandes rasgos, en el resto de los contratos de 1990 y en los tres primeros de 1991, ya que aunque desaparecen como licitadoras las empresas anteriormente mencionadas, entran en juego un nuevo grupo de sociedades que pueden dividirse, según la información recabada, de la siguiente manera:

— Grupo de seis empresas, que concurren en cuatro contratos conjunta o separadamente pero siempre en grupos de al menos tres, interrelacionadas a través de administradores comunes y de relaciones comerciales entre sí, y con un productor de papel prensa del norte de Europa.

— Una empresa, Papel 6, S. A., que concurre en cuatro contratos, constituida en 1988 con un capital social de 500.000 pesetas, que no tenía personal y cuya facturación casi exclusiva se corresponde con las ventas efectuadas al «BOE».

— Dos empresas que concurren en tres contratos —en dos de ellos como únicas licitadoras junto a Papel 6, S. A.— cuyo objeto social (estudios y asesoramientos técnicos y transporte discrecional de mercancías, respectivamente) guarda poca relación con el suministro de papel prensa.

En este contexto, las adjudicaciones recayeron en Papelera Udalar, S. A., una de las sociedades perteneciente al grupo de seis empresas citado en primer lugar (3.600.000 Kg y 512 millones de ptas) y en Papel 6, S. A. (3.835.000 Kg y 547 millones de ptas). Cabe señalar que en los dos contratos en que ambas empresas concurren conjuntamente, hubo un reparto de las adjudicaciones.

A partir de junio de 1991, efectuado ya un cambio en la Dirección del Organismo, y hasta finales de dicho año, se realizan cinco contratos en los que se producen novedades significativas con respecto a los realizados en períodos anteriores y que se concretan a continuación:

— En las contrataciones directas, tres por 900.000 Kg y 78 millones de ptas en conjunto, se amplía el número de licitadores, entre los que se incluyen nuevamente a los tres productores de papel prensa nacional, citados al comienzo de este subapartado.

— Se realizan, por primera vez, dos concursos públicos (5.400.000 Kg y 441 millones de ptas) lo que garantiza una mayor publicidad y concurrencia a la licitación.

— Se crea, para todos los contratos, una Comisión Técnica encargada de evaluar las características técnicas de las ofertas recibidas.

En todos estos contratos resultaron adjudicatarias dos de las empresas españolas productoras de papel —Papelera Peninsular y Copesa Ibérica, del grupo de La Papelera Española— tendencia que continuó en los contratos del ejercicio siguiente, 1992.

### C. Precios de compra

Como se ha comentado anteriormente, no hay constancia de que el Organismo realizara alguna actuación tendente

a conocer la situación y previsible evolución de los precios de mercado del papel prensa. De la observación de los distintos expedientes examinados, parece deducirse que la fijación del precio de partida en los presupuestos de licitación venía determinada por los precios de adjudicación en contratos anteriores.

Durante 1988 el precio pagado ascendió, en general, a 152 ptas/Kg., incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido (salvo mención expresa, los precios que se indican a continuación incluyen el citado Impuesto), excepto el último de los contratos de dicho año en el que el precio fue de 148 ptas/Kg.

En 1989 las compras efectuadas a La Papelera Española, S. A., que fue el proveedor único en 1988, ascendieron a 1.035.000 Kg. con precios que oscilan entre 134,96 y 144,48 ptas/Kg., siendo el precio medio de 139,74 ptas/Kg.

El resto de las compras de papel de dicho ejercicio, al parecer importado, se adquiere a través de dos empresas: Stora, S. A., adjudicataria de un pequeño contrato de 340.000 Kg que ofertó el precio más barato de todo el período que transcurre hasta julio de 1991 (122 ptas/Kg); curiosamente ni ella ni el resto de licitadores de este contrato que ofertaron precios en torno a las 126 ptas/Kg volvieron a ser invitadas a participar en posteriores adjudicaciones directas; y Toixima, S. A., adjudicataria de 6.905.000 Kg a precios comprendidos entre 138 y 142 ptas/Kg (precio medio de 141,8 ptas/Kg).

En 1990 el papel adquirido, 6.647.148 Kg a Toixima, Papelera Udalar y Papel 6, sigue siendo, presumiblemente, importado, y los precios de adquisición oscilan entre 142 y 143 ptas/Kg (precio medio 142,32 ptas/Kg).

En 1991 cabe distinguir dos períodos que coinciden con los semestres naturales. En el primero las compras (2.885.000 Kg) se realizan a Papelera Udalar y Papel 6, con idéntico abanico de precios que en 1990 y precio medio de 142,8 ptas/Kg. En el segundo, las compras 6.300.000 Kg proceden de Papelera Peninsular y Copesa Ibérica a precios comprendidos entre 81 y 89 ptas/Kg (precio medio 82,3 ptas/Kg).

Fuera ya del período fiscalizado, en 1992, además de prorrogarse alguno de los contratos anteriores, se celebró un nuevo concurso público adjudicado a Papelera Peninsular a un precio de 63,28 ptas/Kg.

En resumen, puede establecerse el siguiente cuadro atendiendo a los distintos ejercicios, procedencia del papel y precios pagados en ptas/Kg:

1989	Precio máximo	Precio mínimo	Precio medio ponderado
Papel nacional	144,48	134,96	139,74
Papel importado	142	122	140,87
1990	Precio máximo	Precio mínimo	Precio medio ponderado
Papel importado	143	142	142,32
1991	Precio máximo	Precio mínimo	Precio medio ponderado
Papel nacional	89	81	82,31
Papel importado	143	142	142,84

Para conocer el nivel de los precios del papel prensa que podrían considerarse estimativos de los precios normales de mercado, se solicitó información al respecto a la Asociación de Editores de Diarios Españoles (AEDE).

La contestación de AEDE indica los precios de referencia relativos a las calidades normales usadas en la prensa diaria, de papel procedente del norte de Europa, situado en el almacén del comprador excluyendo gastos de despacho y aduana e IVA.

Como elemento de contraste de estos precios se solicitó del Departamento de Aduanas de la Agencia Estatal de Administración Tributaria información acerca de los valores en aduana del papel importado en la partida arancelaria referida al papel prensa de uso exclusivo para la publicación de prensa diaria, cuyo gramaje se halla comprendido entre 40 y 57 gr/m<sup>2</sup>.

De esta última información se desprende, en primer lugar, que la principal importación procede de países nórdicos no integrados en aquellas fechas en la Unión Europea, seguidos a considerable distancia por un conjunto de países pertenecientes a dicha Unión, sin que se aprecien diferencias sustanciales en los precios de unos y otros. En segundo lugar, del contraste de esta información con los precios procedentes de la información de AEDE, se deducen resultados que pueden considerarse congruentes en la medida en que estos precios son ligeramente superiores a los que se desprenden de la información del Departamento

de Aduanas, diferencia que puede achacarse básicamente a la no inclusión en los valores de aduana de los gastos de transporte entre la frontera española y el almacén del comprador.

Partiendo de estas bases y estimando como recomendable la utilización de papel de 45 gr/m<sup>2</sup>..., gramaje aconsejado para el «BOE» según un informe técnico de fecha 18 de enero de 1993, las adquisiciones de este papel, en condiciones normales de mercado, podrían haberse efectuado a los siguientes precios aproximados (incluyendo derechos arancelarios e IVA):

1989	1990	1991
102,86 Pts/Kg	105,28 Pts/Kg	106,85 Pts/Kg

El papel se compra al peso pero se imprime en superficie, por ello, a efectos de determinar homogéneamente el ahorro potencial que podría haber obtenido el «BOE» de haber adquirido este tipo de papel y a estos precios, se han reconvertido en Kg equivalentes de 45 gr/m<sup>2</sup> la superficie del papel realmente adquirido, con gramaje que comprende generalmente 40 y 42 gr/m<sup>2</sup> para la impresión del «BOE». El adquirido para la impresión del «BORME» no requiere equivalencia ya que todas las compras han sido de 45 gr/m<sup>2</sup>. El resultado es el siguiente:

Fecha de contrato	Kilogramos	Gramaje	Precio Kg.	TOTAL (1)	Equivalentes en 45 gr.	Precio teórico/Kg	TOTAL (2)	Ahorro Teórico (1)-(2)
19/1/89	340.000	40	144,48	49.123.200	382.500	102,86	39.343.950	9.779.250
15/2/89	340.000	45	122,00	41.480.000	340.000	102,86	34.972.400	6.507.600
27/3/89	340.000	40	140,00	47.600.000	382.500	102,86	39.343.950	8.256.050
19/4/89	355.000	40	138,00	48.990.000	399.375	102,86	41.079.713	7.910.288
21/4/89	355.000	40	134,96	47.910.800	399.375	102,86	41.079.713	6.831.088
6/6/89	2.000.000	42	142,00	284.000.000	2.142.857	102,86	220.414.286	63.585.714
18/10/89	350.000	42	142,00	49.700.000	375.000	102,86	38.572.500	11.127.500
30/11/89	4.200.000	42	142,00	596.400.000	4.500.000	102,86	462.870.000	133.530.000
<b>Total 1989</b>	<b>8.280.000</b>			<b>1.165.204.000</b>	<b>8.921.607</b>	<b>102,86</b>	<b>917.676.511</b>	<b>247.527.489</b>
21/2/90	345.000	45	143,00	49.335.000	345.000	105,28	36.321.600	13.013.400
19/4/90 (1)	1.752.148	45	143,00	250.557.164	1.752.148	105,28	184.466.141	66.091.023
14/8/90	350.000	42	142,00	49.700.000	375.000	105,28	39.480.000	10.220.000
8/11/90	4.200.000	42	142,00	596.400.000	4.500.000	105,28	473.760.000	122.640.000
<b>Total 1990</b>	<b>6.647.148</b>			<b>945.992.164</b>	<b>6.972.148</b>	<b>105,28</b>	<b>734.027.741</b>	<b>211.964.423</b>

(1) Corresponde a las cantidades entregadas con cargo a ese contrato que establecía un suministro máximo de hasta 2.090.000 Kg.

Fecha de contrato	Kilogramos	Gramaje	Precio Kg.	TOTAL (1)	Equivalentes en 45 gr.	Precio teórico/Kg	TOTAL (2)	Ahorro Teórico (1)-(2)
11/1/91	100.000	45	142,00	14.200.000	100.000	106,85	10.685.000	3.515.000
11/3/91	345.000	45	143,00	49.335.000	345.000	106,85	36.863.250	12.471.750
5/4/91	2.090.000	45	143,00	298.870.000	2.090.000	106,85	223.316.500	75.553.500
8/4/91	350.000	42	142,00	49.700.000	375.000	106,85	40.068.750	9.631.250
20/7/91	350.000	42	86,00	30.100.000	375.000	106,85	40.068.750	-9.968.750
24/9/91	350.000	42	86,00	30.100.000	375.000	106,85	40.068.750	-9.968.750
27/9/91	4.200.000	42	81,00	340.000.000	4.500.000	106,85	480.825.000	-140.625.000
26/11/91	200.000	45	89,00	17.800.000	200.000	106,85	21.370.000	-3.570.000
19/12/91	1.200.000	45	83,62	100.344.000	1.200.000	106,85	128.220.000	-27.876.000
<b>Total 1991</b>	<b>9.185.000</b>			<b>930.649.000</b>	<b>9.560.000</b>	<b>106,85</b>	<b>1.021.486.000</b>	<b>-90.837.000</b>

(1) Corresponde a las cantidades entregadas con cargo a ese contrato que establecía un suministro máximo de hasta 2.090.000 Kg.

La simple observación del cuadro anterior permite deducir un defecto (cuantificado en 561 millones de pesetas) en la gestión, en términos de economía y eficiencia, de las compras efectuadas en el período anterior a julio de 1991 y, por el contrario, una óptima economía de las adquisiciones del segundo semestre de dicho año, lo que evidencia que el factor relevante en la consecución de mejores precios ha venido determinado por la publicidad y concurrencia de la contratación en ese semestre, con mayor competencia al aumentarse el número de licitadores en las contrataciones directas y la realización de concursos públicos. Sin embargo, este cuadro, por su propia naturaleza, no debe utilizarse por sí mismo como un indicador para determinar la cuantía exacta de una eventual existencia de sobreprecio en la compra del papel, para cuya estimación ecuánime es necesario ponderar diversas consideraciones que se exponen a continuación:

1. La calidad del papel para idénticos gramajes determina un amplio abanico de precios.

Aunque la definición de calidades que se especifican en las prescripciones técnicas de los contratos no se corresponden con el menú de calidades facilitado por AEDE y, en consecuencia, no pueden asociarse directamente, sí se puede señalar, a efectos indicativos que, por ejemplo, el papel de 45 gr/m<sup>2</sup> comprado por el «BOE» a 143 ptas/Kg, dependiendo de sus calidades, podría haberse adquirido en 1990 a precios de referencia de entre 105 y 122 ptas/Kg, y el de 42 gr/m<sup>2</sup> a unos precios estimados de entre 111 y 129 ptas/Kg, frente a unos precios de compra por el Organismo de 142 ptas/Kg.

2. El bajo nivel de precios alcanzado en la última mitad de 1991 no es exactamente comparable con los precios pagados en períodos anteriores, por las siguientes circunstancias:

— Se trata de adquisiciones de papel reciclado por lo que su precio es menor.

— Estas adjudicaciones de finales de 1991 se producen bajo unas expectativas de caídas generalizadas en el mercado mundial del precio del papel. De hecho, una parte sustancial de los suministros procedentes de estos contratos se entregan ya en 1992, ejercicio en el que el precio de esta materia prima se reduce, en promedio, en torno al 30%.

Otras comprobaciones efectuadas durante la fiscalización han tenido por objeto la verificación indirecta de la posible existencia de sobreprecios en la venta de papel, a través de la puesta de manifiesto de beneficios por encima de lo razonable en las tres principales empresas adjudicatarias de suministros de papel importado durante el período que transcurre entre el 1/1/1989 y 1/7/1991.

De dicha verificación, realizada a través de las cuentas presentadas en el Registro Mercantil por dos de esas sociedades y de diversa documentación localizada en el «BOE», relativa a la tercera de ellas, no se ha llegado a obtener evidencia suficiente que permita emitir una opinión objetiva al respecto.

#### D. Efectividad en la entrega de los suministros contratados

Se ha comprobado que todas las cantidades pagadas en el período fiscalizado por la compra de papel prensa, corresponden a entregas efectivas de dicha mercancía y a los precios consignados en los correspondientes contratos. No obstante, hay que señalar las siguientes incidencias:

— El almacén del «BOE» no tenía báscula de pesaje, por lo que los Kg. recibidos son los que figuran en los correspondientes albaranes de entrega, sin que conste que se hicieran comprobaciones adicionales.

— En 1990 se recibieron 100.000 Kg, aproximadamente, derivados de la prórroga verbal de un contrato de suministro, cuyos albaranes de entrega no figuran incluidos en el expediente ni se han facilitado al equipo fiscalizador. La factura de 14 millones de pesetas derivada de este suministro

tro, tras diversas reclamaciones, no se contrajo en cuentas ni se hizo efectiva.

— Parte del papel contratado no se suministró en los almacenes del «BOE» ya que, como se explica en el apartado II.6 de este informe, se destinó a la impresión del «BORME» y de algunos ejemplares del «BOE» en instalaciones ajenas al Organismo, a través de contratos realizados con dos empresas. En estos casos, las entregas del material vienen soportadas por la recepción en dichas empresas.

— No hay constancia de que se efectuaran comprobaciones sistemáticas, o al azar, de que el papel suministrado respondía a las calidades contratadas. De hecho, hasta finales de 1992 no se disponía de laboratorio de análisis en el que poder comprobar estos extremos. No obstante, en ocasiones se detectaron entregas que no se correspondían con el gramaje contratado, si bien, y en relación a lo alegado, cabe señalar que la detección no obedeció a controles de calidad efectuados por el Organismo, sino al hecho de que el gramaje distinto del contratado se hacía constar por el proveedor en las entregas del suministro.

#### II.4.2. Gestión de Almacenes

El Organismo distingue física y contablemente dos almacenes; uno dedicado a materias primas y auxiliares y otro a productos terminados.

##### A. Almacén de materias primas

Las existencias en este almacén figuran contabilizadas a precio medio ponderado y no presentan, en términos monetarios, valores significativos en el período, con saldos que oscilan entre 66 y 53 millones de pesetas. Este reducido valor viene motivado por la escasa capacidad del almacén, lo que origina que las mercancías de más alta rotación y valor conjunto (papel) se recepcionen generalmente en entregas diarias sin que el stock acumulado supere el consumo estimado de una semana.

El control formal de los movimientos se efectúa mediante fichas manuales y a través de un registro informático que mantiene actualizado el inventario. No existe información de movimientos del ejercicio 1990 ya que los registros informáticos y manuales han sido destruidos. Por diversas deficiencias, tampoco es operativo el registro de las entradas producidas en 1989.

Como defectos de gestión más significativos, cabe señalar los siguientes:

— No hay adecuación entre el momento del registro de las entradas en almacén y el correlativo al registro de las compras.

El soporte de las altas en cuentas de existencias viene constituido por los albaranes de entrega, mientras que el registro en cuentas de compras se soporta con los mandamientos de pago expedidos. Ello origina desfases que llegan a ser significativos a efectos contables; así, por ejemplo, la cuenta de compras de papel prensa no ha registrado entregas de 1990 por importe de 82 millones de pesetas, mientras que en 1991 las compras registradas excedieron a las entregas

en 76 millones de pesetas, con el consiguiente efecto sobre los resultados de dichos ejercicios.

— Aunque según afirmaciones de los responsables del almacén se efectuaban inventarios físicos al cierre de cada ejercicio, no hay constancia formal de que tales actuaciones se produjeran ni de que hayan tenido efecto sobre el inventario permanente por las diferencias u otras incidencias detectadas.

— No se aplican procedimientos para comprobar la cantidad y calidad de los principales suministros, (papel); aspecto este ya comentado en el epígrafe II.4.1.D) anterior.

— No hay control de las existencias en poder de terceros.

Como se menciona en el epígrafe II.4.1.D anterior, los suministros de papel para la impresión del «BORME» y de algunos ejemplares del «BOE» fuera de las instalaciones del Organismo, se recepcionaban en las empresas contratistas encargadas de dicho trabajo, sin que su movimiento se registrara a través del inventario permanente del «BOE» y sin que conste que se efectuaran controles para conocer las existencias depositadas en cada momento. Como consecuencia de ello, al término de los contratos han podido quedar depósitos sin que se tenga constancia de que se hayan realizado actuaciones para conocer su volumen y exigir su devolución.

Además, existían depósitos marginales de papel cuyo almacenamiento y custodia fue contratado con una empresa almacenista. Según el contrato, dicha empresa debería remitir trimestralmente un inventario de los depósitos a su cargo, extremo este del que no existe constancia alguna de su cumplimiento.

##### B. Almacén de productos terminados

Las existencias, principalmente libros, figuran contabilizadas a coste presupuestado de producción con saldos que se mantienen en torno a 300 millones de pesetas, sin incluir el valor (entre 20 y 30 millones) de la producción editorial ajena al Organismo, que este mantiene en depósito para su distribución y venta a través de la librería. El control formal de las existencias se realiza a través de un registro informático.

Las deficiencias más significativas observadas durante la fiscalización, se resumen seguidamente:

— No existe, en sentido estricto, un almacén propiamente dicho. Los pasillos del edificio, algunos despachos y la librería del Organismo son el lugar habitual de ubicación de los productos. Este hecho es la razón aducida por los responsables del almacén para justificar el que no se realicen inventarios físicos de las existencias.

— Parte de los productos estaban localizados en un almacén contratado para esa finalidad. De acuerdo con el contrato debería remitirse periódicamente un inventario de los productos depositados, pero esta obligación se ha incumplido sistemáticamente.

— El valor por el que figuran contabilizados los productos es inadecuado, ya que es el que se deduce de los presupuestos de edición correspondientes, sin que se conozca el coste real incurrido en dichas ediciones (ver epígrafe II.6.C). Además, hay existencias con valor de una peseta al desconocerse incluso su coste presupuestado.

## II.5. GESTION DE PERSONAL

La plantilla teórica según catálogos de personal funcionario y laboral, ofrece los siguientes datos frente a las dotaciones reales, a diciembre de cada ejercicio fiscalizado:

Personal	1989		1990		1991	
	Teórica	Real	Teórica	Real	Teórica	Real
Funcionario	62	43	62	42	62	54
Laboral fijo	586	544	611	536	611	544
Laboral contratado	—	48	—	42	—	21
<b>Total</b>	<b>648</b>	<b>635</b>	<b>673</b>	<b>620</b>	<b>673</b>	<b>619</b>

Los gastos de personal presentan la siguiente distribución, en pesetas:

	1989	1990	1991
Altos cargos	5.782.808	6.129.794	6.569.147
Funcionarios	81.789.606	91.577.659	102.767.193
Laborales	1.376.888.865	1.444.459.389	1.685.423.615
Incentivos al rendimiento	9.747.782	11.629.773	19.341.886
Cuotas sociales	454.869.480	486.049.667	564.092.656
Idem.p/razón de servicio	4.155.817	3.821.950	5.909.584
<b>Total</b>	<b>1.933.234.358</b>	<b>2.043.668.232</b>	<b>2.384.104.081</b>

En el gasto de personal laboral se incluye el correspondiente a la retribución por horas extraordinarias, que presenta el siguiente detalle:

Horas	1989	1990	1991
Fuerza Mayor	2.502	13.097	6.873
Estructurales	2.638	2.304	4.524
<b>Total</b>	<b>5.140</b>	<b>15.401</b>	<b>11.397</b>
Importe (en ptas.)	8.610.500	22.200.600	19.785.400

Como incidencias más significativas en esta área, cabe mencionar:

1. Del primer cuadro sobre evolución de la plantilla se deduce que los efectivos reales se han mantenido constantemente a notable distancia de las posibilidades previstas en los catálogos autorizados.

Esta situación resulta especialmente significativa en relación al personal laboral cuyo catálogo, a instancias de la Dirección del «BOE», se incrementó sustancialmente por Resolución de la Comisión Interministerial de Retribuciones de fecha 20/6/1990 sin que, como se observa, se tradujera en efectos prácticos.

La falta de personal, consecuencia del retraso en la contratación, tuvo efectos económicos significativos, ya que fue el argumento básico esgrimido para que en 1991 se contratara fuera del Organismo una parte sustancial de su produc-

ción de periódicos, con un coste cercano a los 570 millones de pesetas, según se pone de manifiesto más ampliamente en el apartado II.6.B de este informe.

2. Durante los días 12, 13, 18 y 19 de marzo de 1991 y por motivos relacionados con negociaciones del convenio colectivo, se originaron diversas alteraciones laborales que objetivamente podrían asimilarse a huelga. Como consecuencia principal de dicha alteración, el «BOE» correspondiente al 13 de marzo hubo de imprimirse fuera de las instalaciones del Organismo.

Desde el punto de vista estrictamente laboral, cabe señalar que la alteración no tuvo efectos prácticos disciplinarios ya que tras la apertura de expediente a 180 trabajadores, la contratación por 4.480.000 pesetas de una asesoría laboral y la comunicación el 1 de junio de 1991 de despido disciplinario a 8 miembros del comité de empresa y de suspensión de empleo y sueldo por tres meses a los restantes miembros de ese comité; las sanciones fueron revocadas en su totalidad el 22 de junio y reintegrados los trabajadores a sus puestos iniciales, sin que se hayan aportado datos que permitan justificar la revocación por los responsables del Organismo. Si bien hay que considerar que es precisamente en esa fecha cuando se produjo un cambio en la Dirección del «BOE».

3. En materia de horas extraordinarias destaca el incremento producido entre 1989 y 1990, motivado por la confección del «BORME» en el Organismo en los meses de febrero a diciembre de 1990. A partir de esa fecha comienza a imprimirse fuera de sus instalaciones, pese a lo cual no se observa un correlativo descenso del número de horas que se realizan en 1991, lo que es atribuible básicamente a un aumento sustancial del número de suplementos e índices del «BOE» editados en ese ejercicio en relación con el año precedente.

Las comprobaciones sobre cumplimiento de los límites de horas extraordinarias impuesto por el Estatuto de los Trabajadores, han puesto de manifiesto infracciones sistemáticas a su artículo 35.2, al haberse realizado con frecuencia por algunos trabajadores un cómputo anual de horas que supera hasta en siete veces el límite de 80 horas fijado en dicho Estatuto.

De hecho, hay constancia a través del Comité de empresa de un acta de la Inspección de Trabajo en 1990, por infracción grave sancionada en su grado máximo, derivada del incumplimiento del artículo citado. Durante la fiscalización no se ha facilitado copia de dicha acta, ni información fehaciente acerca del importe de la eventual sanción, ni si esta fue hecha efectiva por el Organismo.

## II.6. ANALISIS DEL AREA DE PRODUCCION

El «BOE» es un Organismo de naturaleza comercial cuya principal actividad es la producción, distribución y venta de los periódicos oficiales «BOE» y «BORME». Por ello, el área de producción debería haber constituido un pilar fundamental en el proceso de gestión

Sin embargo, lo cierto es que el Organismo no cuenta ni con un sistema de contabilidad analítica, ni con cualquier otro procedimiento alternativo y fiable, susceptible de análisis, que permita determinar el coste real de los productos que se obtienen y su comparación con parámetros

preestablecidos para medir la eficacia o rendimiento de los procesos.

El único referente o estándar relacionado con la producción lo constituye un estudio teórico realizado por el «BOE» en agosto de 1994, sobre los valores estimados de pérdidas de papel prensa en el proceso productivo, así como en estadísticas de editores de diarios de otros países. Partiendo de esta base, el trabajo de fiscalización ha incluido un análisis sobre las mermas de esa materia prima habidas en el período fiscalizado.

Por otra parte, dentro de este apartado del informe se analizan las decisiones tomadas a finales de 1990 y en 1991 de encargar la producción del «BORME» y, parcialmente del «BOE», en instalaciones ajenas al Organismo. Asimismo, se analiza la política y el sistema de presupuestación seguido en la edición de libros por parte del «BOE».

#### A. Consumo de papel

Cabe distinguir entre la producción interna en el Organismo de «BOE» y «BORME» y la encargada a terceros.

##### A.1. Producción interna

El cálculo estimado de las pérdidas de papel por la producción del «BOE» se ha realizado mediante el contraste entre el papel consumido, según se deduce de los «partes de rotativa» y de los movimientos de salida de almacén (1989 y 1991) y el papel que, teóricamente, atendiendo a su gramaje y en ausencia de mermas, hubiera sido necesario para alcanzar la tirada diaria del «BOE» que consta en dichos «partes de rotativa», cuyos datos son básicamente congruentes con el número de suscripciones del periódico oficial.

En relación con el «BORME», cuya impresión se realizó en las instalaciones del Organismo en los meses de febrero a noviembre de 1990 y en algunos días de diciembre de 1991, no se ha podido hacer un trabajo similar al efectuado con la tirada del «BOE», ya que los partes de rotativa del «BORME» de 1990 han sido destruidos al igual que los registros informático y manual de movimientos de almacén en dicho ejercicio.

Como resultado del trabajo, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

— Las pérdidas alcanzaron porcentajes de 12,75, 13,52 y 12,05% sobre el papel real consumido en los ejercicios fiscalizados, lo que supone en valores absolutos 602.000, 631.429 y 649.472 Kg. en 1989, 1990 y 1991, respectivamente.

Estos valores pueden considerarse ligeramente elevados en relación al estudio teórico realizado por el Organismo, anteriormente referido, que fija porcentajes en torno al 11,5%. Sin embargo, se mantienen dentro de los márgenes de la estadística también mencionada que fija mermas para tiradas similares a las del «BOE» en porcentajes que oscilan entre el 10,2 y el 14%.

— Comparando los valores absolutos de pérdidas de papel procedentes de la impresión del «BOE», con los kg. vendidos como residuos en los ejercicios fiscalizados, aparecen diferencias muy sustanciales, 194.000, 243.000 y

296.000 Kg, aproximadamente para los años 1989, 1990 y 1991. A estas pérdidas habría que añadir las producidas por la impresión del «BORME» en los correspondientes meses de 1990, cuya cuantía aproximada podría cifrarse en torno a los 219.000 Kg, aplicando al papel «BORME» entrado en los almacenes del Organismo en 1990 el porcentaje de pérdidas del 13,52% igual al obtenido en el «BOE» para dicho año y con tirada similar.

— Aunque económicamente las mencionadas diferencias no son excesivamente significativas, ya que el precio del papel usado se situaba alrededor de las 7 pesetas/Kg, sí que evidencian un muy deficiente sistema de control al que no es desde luego ajeno la ausencia de una báscula de pesaje.

En cualquier caso, el sistema de control ha debido de mejorar, ya que en 1993 el papel vendido por desperdicio parece que se ha elevado considerablemente hasta alcanzar cifras más acordes con la realidad.

##### A.2. Producción externa

La impresión externa del «BORME» se realizó a través de contratos con dos empresas, APQ, S. A. y Lagar, S. A., la primera de ellas para los meses de diciembre de 1990 y enero y febrero de 1991 y, la segunda, para los meses de marzo a diciembre de 1991.

La confección de algunos ejemplares del «BOE» se contrató también con Lagar, S. A. durante varios meses de 1991.

Para el cálculo de los porcentajes de pérdida se ha considerado como papel consumido el que se deduce de los albaranes de entrega a estas empresas, ya que no consta que hayan existido devoluciones. Para calcular el consumo teórico se ha estimado como tal el que se deduce de la producción de ejemplares y páginas que constan en las facturas emitidas por las empresas para el cobro de los servicios contratados.

Los resultados obtenidos con respecto al «BORME» presentan volúmenes de pérdidas en torno al 23% del papel utilizado, porcentaje reducido en relación al normal estimado para este periódico en el estudio teórico del Organismo que lo establece en el 32,4%, pero que no es exactamente comparable, ya que ese estudio se realizó con la producción de 1993, cifrada en tiradas diarias de aproximadamente 8.000 ejemplares, en tanto que la producción contratada se refiere a tiradas diarias de entre 56.000 a 60.000 ejemplares.

Una comparación más adecuada puede ser la de relacionar ese porcentaje de pérdidas obtenido respecto al «BORME» impreso en el exterior, con el obtenido en la producción interna del periódico «BOE» para ese año ya que las tiradas son homogéneas en número. Utilizando ese sistema, el porcentaje de pérdidas del 23% resulta francamente abultado frente al 12,05% producido en la impresión del «BOE».

Respecto al «BOE», los datos obtenidos con pérdidas del 42% no pueden ser objeto de comparación en la medida en que el contrato se materializó en la tirada diaria de un reducido número de ejemplares (1.000) y la eventual de algunos suplementos, lo que evidentemente tuvo efectos distorsionadores sobre los consumos de papel.

Por último, mencionar que no hay constancia de que a efectos de la contratación, o a cualquier otro efecto, se haya considerado el papel de desperdicio, cuyo valor aún cuando

no fuera muy significativo, podría haber supuesto unos 5 millones de pesetas.

#### B. Contratación de la producción parcial de los periódicos oficiales en instalaciones ajenas al Organismo

Los contratos efectuados con esta finalidad pueden clasificarse en dos tipos: un grupo de ellos que tuvo por objeto la impresión y distribución del «BORME»,\* y otro cuyo objetivo fue la composición, corrección, montaje, reproducción, impresión y distribución de los diarios oficiales, en la práctica sólo del «BOE». Los importes totales contratados ascendieron a 439.300.000 y 199.850.000 pesetas respectivamente, si bien el gasto reconocido fue de 390.000.273 y 179.797.936 pesetas al no haberse ejecutado los contratos hasta su importe máximo.

##### B.1. Contratos de impresión y distribución del «BORME»

La contratación se inicia a finales de 1990 (contrato de 3/12/90) adjudicado directamente a la empresa APQ, S. A. de acuerdo con el artículo 9.e) del Decreto 1005/74. Previamente existió un concurso declarado desierto, por importe igual al presupuesto de contratación (49.900.000 ptas). Ese presupuesto, al igual que en los contratos que se mencionan a continuación, no ofrecía detalle por precios unitarios. Sin embargo ese detalle sí se consigna en las ofertas de los licitadores, adjudicándose el contrato a la oferta más económica en términos de dichos precios. El contrato fue prorrogado el 26/12/1990 a los mismos precios unitarios e importe global.

En febrero de 1991 se formalizó un nuevo contrato adjudicado por concurso público a la única empresa que concurrió al mismo, Lagar, S. A. El importe de la adjudicación fue idéntico al presupuesto de contratación, esto es, 49.900.000 ptas. Este contrato fue prorrogado en marzo de 1991 en las mismas condiciones e importe global.

El 28 de mayo se formalizó un nuevo contrato adjudicado por concurso público a Lagar, S. A., única concursante, por el mismo importe y condiciones. El 29 de mayo se propone su prórroga por la misma cuantía, que es aceptada por la adjudicataria el 30 de mayo. Posteriormente, en las mismas condiciones e importe, se produjo una nueva prórroga el 30 de agosto.

El 14 de octubre se adjudicó a esta misma empresa y con idénticos precios unitarios un nuevo contrato de 45.000.000 ptas., mediante el procedimiento de contratación directa, urgente y con petición de una sola oferta (apartados b y c del art. 9 del Decreto 1005/74). El contrato fue prorrogado en las mismas condiciones el 15 de noviembre.

Finalizado ese contrato, la impresión y distribución del «BORME» ha continuado realizándose por el propio Organismo.

De la revisión de estos expedientes de contratación y de las circunstancias que los rodean, cabe extraer las siguientes conclusiones:

1. Los contratos se han adjudicado en todos los casos en cifras cercanas a los 50 millones de pesetas, lo que puede indicar un fraccionamiento de los presupuestos de contratación a fin de eludir la preceptiva autorización del Jefe del Departamento de adscripción. Esta situación se pone especialmente de manifiesto en el contrato celebrado el 28 de mayo de 1991, por 49.900.000 ptas, que se prorroga por el mismo importe dos días más tarde.

2. La razón general aducida para estos contratos se basa en la falta de personal y en la carga de trabajo adicional que supuso la edición del «BORME» a partir de 1990, como consecuencia de la entrada en vigor del Real Decreto 1579/89 del Reglamento del Registro Mercantil. Sin embargo, esta razón no parece suficientemente justificativa de la necesidad de efectuar contrataciones en el exterior, por los siguientes motivos:

— El «BORME» se estuvo imprimiendo en el propio Organismo entre los días 1 de febrero y 28 de noviembre de 1990, y continuó imprimiéndose a partir del día 30 de noviembre de 1991, lo que prueba que existía capacidad suficiente en términos de maquinaria, instalaciones, etc., para absorber la nueva carga de trabajo.

— Existía margen de maniobra suficiente para incrementar la plantilla real de personal laboral (el más directamente ligado a la producción) que se mantuvo durante todo el período muy por debajo de las posibilidades del catálogo, especialmente tras la aprobación por la Comisión Interministerial de Retribuciones en julio de 1990 de una plantilla de 611 trabajadores, que contrasta con la plantilla real de laborales fijos a diciembre de dicho año de 536 personas, número inferior incluso al de los existentes a diciembre de 1989 (544 personas).

— La sobrecarga de trabajo en 1990 se tradujo en un incremento del 300% en el número de horas extraordinarias, que aumentan de 5.140 en 1989 a 15.401 en 1990. El aumento de 10.261 horas puede imputarse en su práctica totalidad al efecto de la confección del «BORME», ya que la tirada del «BOE» permanece estable en relación a 1989, de lo que se deduce que un incremento de plantilla relativamente reducido (equivalente a 12.000 a 15.000 horas) hubiera eliminado los problemas derivados de los nuevos trabajos.

— Las tiradas diarias del «BORME» desde febrero de 1990 (fecha en que comenzó su publicación) a enero de 1992, fueron a todas luces excesivas como consecuencia de la política seguida por el Organismo de distribuir gratuitamente este periódico entre las aproximadamente 60.000 suscripciones del «BOE» (ver apartado II.7 de este informe). De no haberse seguido esa política, y realizado, como hubiera sido adecuado, un estudio previo del mercado potencial de suscripciones del «BORME», se habría podido conocer que la atención a la demanda por suscripciones onerosas podría haber sido atendida con tiradas diarias de en torno a 7.000 ejemplares diarios, (cifra aproximada de suscripciones en 1992, una vez finalizada la gratuidad), lo que hubiera evitado, posiblemente, la necesidad de contratación exterior al reducirse la presión sobre los factores productivos y, en especial, sobre la mano de obra, amén de haberse conseguido un ahorro muy sustancial sobre el resto de los costes de producción.

3. Existe un fuerte incremento no justificado en los precios unitarios de los contratos celebrados en 1991 en relación al formalizado en 1990. A este respecto:

\* Exceptuada una mínima tirada de suplementos «BOE» en diciembre de 1991.

— El contrato de 1990 se adjudicó a APQ, S. A., a precios que oscilan entre las 17 pts para el fascículo de 32 páginas y 19,60 pts para el fascículo de 128 páginas. Este contrato fue prorrogado a los mismos precios y con la total conformidad del contratista, por lo que puede deducirse que para él resultaba de interés.

— En 1991 todos los contratos se adjudicaron a Lagar, S. A., a precios de entre 20,50 pts para el ejemplar de 32 páginas y 28 pts el de 128 páginas, lo que supuso en términos del fascículo de tirada más frecuente (80 páginas) un incremento de precios cercano al 33%. Además, lo que resulta chocante, es que esta empresa había licitado en la contratación de 1990 a precios por fascículo iguales o ligeramente superiores (10 céntimos de peseta) a los de APQ, S. A., por lo que no parece razonable que en tan sólo dos meses que transcurren entre la licitación de 1990 y la primera de 1991, puedan justificarse aumentos de precio que en promedio superan el 30%.

— En cualquier caso, lo que sí resulta inexplicable es la aceptación de esos precios por el Organismo, que podría haber declarado desierto el concurso teniendo en cuenta la existencia como referente de los precios del contrato inmediato anterior. Además, tampoco parece lógico que en este concurso, acudiera un sólo licitador cuando en el anterior contrato, adjudicado directamente, concurren cuatro ofertas.

Una posible aclaración de estos hechos puede radicar en la diferencia existente entre los pliegos de prescripciones técnicas utilizados en las diferentes convocatorias. Así, mientras que en el pliego del contrato de 1990 se explicitaba que el papel en el que se imprimiese la publicación sería entregado por el «BOE» al adjudicatario, en los pliegos de los contratos de 1991, que son de contenido prácticamente idéntico, se omitió esa cláusula crucial, omisión inexplicable porque de hecho el papel se siguió suministrando por el Organismo, pero que pudo suponer barreras de entrada a una eventual competencia no conocedora de la situación real, al tiempo que pudo servir para enmascarar los incrementos de precio de la oferta.

#### B.2. *Contratos de composición, corrección, montaje, reproducción, impresión y distribución de los diarios oficiales*

El 18 de marzo de 1991 se adjudicó a Lagar, S. A. (la misma empresa contratista de la impresión y distribución del «BORME» en 1991) un nuevo contrato de 150 millones de pesetas, y posteriormente otro adjudicado el día 3 de julio del mismo año por importe de 49.850.000 pesetas.

Ambos contratos fueron adjudicados directamente y con petición de una sola oferta con base en los apartados c y d (contratos de reconocida urgencia y que puedan afectar a la seguridad del Estado) del art.9 del D.1005/74. El primero de ellos tuvo una tramitación anormal, sin intervención de la Sección de Bienes Patrimoniales encargada habitual de los aspectos formales de la contratación, motivo por el cual ni siquiera se le asignó número ordinal de expediente.

Aunque el objeto contractual fue el descrito en el encabezamiento a este subepígrafe, en la práctica se tradujo en la confección diaria de 1.000 ejemplares de «BOE» y de 17 suplementos de 61.000 ejemplares de tirada, en el período que transcurre entre la fecha de contrato y finales de junio

de 1991. Por otra parte, si bien el pliego de prescripciones no lo especifica, el papel necesario para la impresión fue suministrado por el Organismo.

En relación con estos contratos y sus circunstancias, cabe señalar:

1. En la adjudicación de 150 millones de pesetas no se solicitó la preceptiva autorización del Jefe del Departamento Ministerial de que depende el Organismo, necesaria en 1991 para los contratos superiores a 50 millones de pesetas según la redacción de la disposición final segunda LCE vigente en dicho año.

2. El segundo contrato se formalizó el 3 de julio de 1991, fecha en la que ya se había realizado la prestación que se pretendía contratar.

3. El informe emitido para justificar esta contratación y su forma aduce, como razón, la siguiente: «Por seguridad ante posibles eventualidades que puedan impedir la publicación de la normas».

4. Los contratos no se cumplieron en sus exactos términos, pudiendo haberse causado un perjuicio significativo a la Administración. Así:

— De acuerdo con los pliegos de prescripciones técnicas, a los que se remiten los contratos para su ejecución, el servicio contratado contempla tiradas de periódico variables entre 56.000 y 60.000 ejemplares, sin especificar las fechas o días concretos en que este servicio debería materializarse, aspecto lógico por cuanto lo que en principio parece que se contrataba era un servicio de seguridad cuya utilización sólo habría de ser necesaria en caso de imposibilidad de emisión de los periódicos en las propias instalaciones del Organismo.

— Coherentemente, los contratos no especifican plazo de ejecución ya que los mismos se entienden finalizarían en la fecha en que de acuerdo con los precios unitarios contractuales se hubieran ejecutado servicios por importe igual a la cuantía total contratada.

— Frente a estas condiciones estipuladas, lo cierto es que, con excepción de la emisión de suplementos ya mencionada, el contratista vino facturando la emisión diaria de 1.000 ejemplares, que al tener que soportar el coste fijo de la composición, corrección y montaje, resultaron a un coste unitario desorbitado de 1.572 pesetas por fascículo producido. Además sobre estos 1.000 ejemplares diarios aunque su realización se soporta en certificados del Jefe de Producción del Organismo, no hay constancia fehaciente de que se destinaran a reparto para cubrir suscripciones o a otros usos propios de la actividad del «BOE».

5. Por último, a modo de reflexión tanto de este contrato como de los relativos a la impresión y distribución del «BORME» citados anteriormente y que, recuérdese, fueron ejecutados por la misma empresa, cabe poner en cuestión bien la capacidad de esa sociedad para ejecutar sus compromisos, o bien la eficacia de la estructura productiva del Organismo.

Ello es así por cuanto que de haberse producido el cumplimiento simultáneo y en toda su extensión de las obligaciones contractuales asumidas por el contratista, hubiera significado que la mayor parte de la producción industrial del Organismo, con una plantilla de 536 personas (coste de 2.193

millones de pesetas en 1991) y activo material fijo valorado en 4.043 millones, podría haber sido ejecutada por una empresa que según sus cuentas de 1991 tenía un inmovilizado material de 269 millones y gastos de personal de 84 millones.

### C. Producción Editorial

El «BOE» actúa como editor y coeditor de publicaciones propias y como imprenta de publicaciones encargadas por otros Organismos oficiales

El número de ejemplares de publicaciones propias editado en 1989, 1990 y 1991 ascendió a 202.300, 122.555 y 134.014, respectivamente. El volumen de ventas en dichos ejercicios fue de 240, 225 y 216 millones de pesetas.

La facturación por trabajos de imprenta a terceros importó 176, 153 y 115 millones de pesetas para cada uno de los tres ejercicios fiscalizados.

Las publicaciones son objeto de programación anual que se somete a la aprobación de la Comisión Asesora de Publicaciones de su Ministerio de adscripción.

Del trabajo realizado se desprende como más significativo, lo siguiente:

1. Los programas anuales de publicaciones se incumplen sistemáticamente como consecuencia de retrasos considerables, que provocan que aproximadamente el 50% de las ediciones previstas tengan que publicarse en el ejercicio siguiente.

Esta situación puede tener efectos económicos significativos en la medida en que determinados títulos se editan en competencia con editoriales privadas, por lo que los retrasos reducen la vida comercial de las publicaciones.

Otra incidencia relevante es la derivada de la edición de títulos no programados, que suponen en 1989 y 1991 el 44 y el 34%, respectivamente, de los editados en esos años, lo que pone de manifiesto una falta de rigurosidad en la elección de los títulos que deben conformar la programación.

2. Se desconoce el coste real que corresponde a cada trabajo y, en consecuencia, el eventual beneficio o pérdida en la que se haya podido incurrir.

La única determinación de los costes que sirven de base para cuantificar los imputables a la producción propia y coeditada y para la facturación de trabajos a terceros, es la incluida en el presupuesto que se confecciona previamente a cada trabajo y que no tiene un seguimiento de su realización posterior. Además, los presupuestos se elaboran en función de unas tarifas cuya cuantificación no proviene de la observación y medición de los costes reales del «BOE», sino que derivan básicamente de la información que se obtiene de empresas de la competencia a las que frecuentemente se les encargan trabajos de esa naturaleza, por lo cual, se parte de un sistema de costes presupuestados poco riguroso.

## II.7. ANALISIS DE LA GESTION DE INGRESOS Y CONTROL DE DEUDORES

### II.7.1. Gestión de Ingresos

Los ingresos del Organismo en el período fiscalizado con la distinción entre presupuestarios y comerciales, en pesetas, son:

	1989	1990	1991
Presupuestarios	29.539.630	24.151.787	25.428.392
Comerciales	4.382.952.281	6.710.122.792	8.461.276.137
<b>Total</b>	<b>4.412.491.911</b>	<b>6.734.274.579</b>	<b>8.486.704.529</b>

Los ingresos presupuestarios por orden de importancia son prestación de servicios (cafetería-comedor), reintegros de préstamos de personal, enajenación de activos e ingresos financieros.

Los ingresos comerciales presentan el siguiente detalle:

	Año 1989	Año 1990	Año 1991
Suscripciones	1.274.260.088	1.406.340.000	1.469.532.343
Anuncios	2.646.979.591	2.273.479.130	2.561.540.189
Ingresos «BOE»	3.921.239.679	3.679.819.130	4.031.072.532
Suscripciones	—	3.143.695	7.572.453
Anuncios	—	2.602.407.017	4.033.741.064
Ingresos BORME	—	2.605.550.712	4.041.313.517
Diario C.E.E.	48.539.951	25.995.446	55.760.185
Publicac. Propias	240.496.003	225.258.835	215.092.191
Trabajos Imprenta	175.718.306	152.864.190	114.578.308
Venta de Residuos	4.216.323	3.710.139	3.721.187
Fotocopias	2.030.871	2.275.970	1.814.334
Devoluciones			
Ventas	(9.288.852)	(12.351.630)	(2.976.117)
Otros Ingresos	461.712.602	421.752.950	388.890.088
<b>TOTAL</b>	<b>4.382.952.281</b>	<b>6.710.122.792</b>	<b>8.461.276.137</b>

Las incidencias más significativas puestas de manifiesto en la fiscalización de esta área, se resumen a continuación:

1. Como se observa en el cuadro anterior, los ingresos por suscripciones del «BORME» en los ejercicios 1990 y 1991 presentan importes muy reducidos ya que el número de suscripciones «de pago» era de 572 y 740, respectivamente. Sin embargo, la tirada diaria de este periódico en los citados años fue similar a la del «BOE», en torno a 60.000 ejemplares.

La causa de esta aparente contradicción radica en que durante ese período, hasta 1992, el «BORME» se repartió gratuitamente entre los suscriptores que ya lo eran del «BOE», con base, según información verbal, en una decisión de la Dirección del Organismo sobre la que no se ha aportado documento alguno que la justifique. En las alegaciones formuladas, se menciona que dicho reparto gratuito se realizó a instancias del entonces Ministerio de Justicia, y fue también conocido y aprobado por la Comisión Ministerial y la Comisión Interministerial de Publicaciones. Solicitada información al respecto, tanto el Ministerio de Justicia e Interior, como la Junta de Coordinación de Publicaciones Oficiales, manifiestan no tener antecedente alguno sobre dicho tema.

La cuantificación de los ingresos que potencialmente dejaron de percibirse por esa decisión, no es fácilmente evaluable dada la dificultad que entraña conocer el número de suscripciones del «BOE» que habrían aceptado la recepción

del «BORME» de no haber sido éste gratuito. No obstante, teniendo en cuenta las nuevas suscripciones del «BORME» (6.000) producidas en 1992, una vez finalizada su gratuidad, y bajo el supuesto de un crecimiento lineal de las mismas desde el momento inicial (febrero de 1990) hasta alcanzar la cifra señalada, ese número puede estimarse en torno a una media de 2.000 suscripciones en 1990 y 4.000 en 1991.

Partiendo de esa hipótesis y de acuerdo con los precios de la suscripción anual fijados para 1990 y 1991 en las correspondientes Ordenes del Ministerio de Relaciones con las Cortes, la pérdida potencial derivada de la difusión gratuita del «BORME» alcanzaría importes de 15 y 31 millones de pesetas, respectivamente, para los ejercicios citados.

A la pérdida potencial descrita en el párrafo anterior cabe añadir la del exceso de gasto incurrido por tirada inapropiada del «BORME», que en 1990 y 1991 rondó los 60.000 ejemplares diarios, reduciéndose posteriormente a tiradas diarias de 7.000 a 8.000 ejemplares, suficientes (y aún excesivos) para atender la demanda onerosa previsible en los dos primeros años de su lanzamiento.

Aunque la cuantía del gasto excesivo no puede llegar a determinarse con total exactitud, cabe aproximar como elementos más significativos:

— La compra de papel salmón utilizado en la impresión del «BORME» podría haberse reducido en un 80%,\* lo que habría supuesto un ahorro de 173 y 365 millones de pesetas para los ejercicios 1990 y 1991, respectivamente.

— La reducción de la tirada podría haber obviado la contratación exterior de la impresión y distribución del «BORME» descrita en el epígrafe II.6.B.1 de este informe, lo que habría supuesto un ahorro que vendría dado por la diferencia entre el gasto de 390 millones de pesetas a que ascendió dicha contratación exterior y el coste de su producción interna en tirada diaria no superior a 8.000 ejemplares; este coste, aunque no es cuantificable, se estima que no habría superado ni la décima parte de aquel gasto.

2. Contablemente, a lo largo de cada ejercicio, sólo se registran ingresos por los cobros efectuados. La imputación a las diferentes cuentas se produce una vez identificado cada cobro por alguno de los responsables de la gestión comercial (ver apartado II.1 de este informe).

Los ingresos devengados y no cobrados, excepto los derivados de la inserción de anuncios de Juzgados de lo Social, se registran al cierre del ejercicio a partir de las relaciones nominales de deudores de corriente que remiten los citados responsables al Servicio de Contabilidad. Junto a esas relaciones se remiten otras referidas al saldo vivo de deudores de ejercicios anteriores.

Como consecuencia de este proceder, no puede conocerse a través de la contabilidad la deuda total individualizada de los diferentes deudores del Organismo, cuya cuantificación requiere agrupar la información que posee cada una de las Secciones que intervienen en el proceso comercial. Además, el desconocimiento de la deuda total individualizada de cada deudor, produce duplicidades innecesarias en los re-

querimientos de pago en el caso de deudores que lo sean por ventas tramitadas a través de Secciones diferentes.

3. Las ventas por anuncios y suscripciones no se facturan hasta el momento en que se produce su cobro. Por otra parte, los cargos a deudores y los abonos a ingresos que se producen al cierre del ejercicio por las ventas de esta naturaleza devengadas y no cobradas, se efectúan por su importe íntegro, esto es, sin segregar en los cargos y abonos los importes que deberían de conformar los saldos de «Deudores por IVA repercutido» e «IVA repercutido», respectivamente. En los cobros de estos deudores que se produzcan en ejercicios posteriores, la parte correspondiente del IVA se reduce de los ingresos propios del ejercicio corriente para su abono y posterior liquidación en cuenta de «IVA repercutido».

Las consecuencias principales de este peculiar e incorrecto sistema de contabilización, se resumen en:

— Los ingresos contabilizados al cierre del ejercicio por ventas devengadas y no cobradas se encuentran indebidamente incrementados en el importe que corresponda a la repercusión del IVA.

— Por el contrario, los ingresos devengados y cobrados en cada ejercicio por ventas de esta naturaleza se encuentran indebidamente disminuidos por el importe de la repercusión del IVA en cobros a deudores procedentes de ejercicios anteriores.

— La contabilización y posterior liquidación del IVA repercutido se efectúa con retraso, o no llega a producirse en las deudas que posteriormente sean dadas de baja.

4. Se aprecian defectos en el sistema de identificación de cobros, al que puede no ser ajena la dispersión de funciones de la gestión comercial. Como consecuencia de ello, los ingresos no identificados registrados contablemente en partidas pendientes de aplicación «varios a investigar», presentan saldo creciente: 26, 44 y 89 millones de pesetas en los ejercicios 1989, 1990 y 1991, respectivamente.

## II.7.2. Control de Deudores

El saldo de las cuentas de deudores presenta, al cierre de cada ejercicio fiscalizado, el siguiente detalle (en pesetas):

	1989	1990	1991
Deudores por operaciones comerciales	1.300.859.858	1.176.894.541	1.321.029.043
Otros deudores no presupuestarios	19.799.866	20.645.766	20.637.918
Provisión para insolvencias	(4.532.096)	(40.972.783)	(52.532.034)
	1.316.127.628	1.156.567.524	1.289.134.927

El saldo de «otros deudores no presupuestarios» recoge principalmente los anticipos por «caja fija».

La provisión para insolvencias se dota para los deudores comerciales a partir de 1989. El importe de la dotación anual en 1989 fue del 2% del saldo de deudores del ejerci-

\* Porcentaje obtenido de comparar los consumos de este papel en 1993 para tiradas de 8.000 ejemplares, con los consumos de 1990 y 1991.

cio corriente, porcentaje que se incrementó al 5% en 1990 y 1991.

El detalle del saldo de los deudores comerciales, distinguiendo los de ejercicio corriente y los de ejercicios anteriores, es el siguiente (en pesetas):

	1989	1990	1991
Deudores ejercicio corriente	226.604.800	819.455.656	1.050.640.676
Deudores ejercicios anteriores	1.074.255.058	357.438.885	270.388.367
	1.300.859.858	1.176.894.541	1.321.029.043

Los aspectos más relevantes derivados del trabajo fiscalizador, se concretan en los puntos siguientes:

1. El incremento espectacular que experimentan los saldos de deudores de ejercicio corriente a partir de 1990, obedece, en gran medida, a causas puramente mecánicas derivadas del sistema de liquidación por los Registros Mercantiles de las cantidades abonadas por las empresas por la inserción de anuncios en la Sección 1.<sup>a</sup> del «BORME».

Así, del total de deudores de ejercicio corriente, 444 millones de pesetas provienen de dichos anuncios que se recaudan en su práctica totalidad a principios de 1991. Igualmente, de los deudores de ejercicio corriente de 1991, 601 millones tienen la misma procedencia y se cobran en 1992.

2. La fuerte reducción del saldo de deudores de ejercicios anteriores producida en 1990 y en menor medida en 1991, responde al inicio de un proceso de depuración de derechos que fueron anulados por prescripción.

Las anulaciones de 1990 importaron 745 millones de pesetas por derechos procedentes del ejercicio 1984 y anteriores; de esa cantidad, 216 millones corresponden a deudores que no pudieron ser identificados. Asimismo, las anulaciones de derechos producidas en 1991, 119 millones por deudas de 1985, incluyeron deudores con saldo conjunto de 23 millones que tampoco pudieron ser identificados.

3. La mayor parte de los ingresos del Organismo son de recaudación automática y previa a la prestación del servicio, por lo que no dan lugar al nacimiento de derechos pendientes de cobro.

Los saldos deudores, excluidos los derivados de los anuncios de la Sección 1.<sup>a</sup> del «BORME» antes mencionados, provienen fundamentalmente de suscripciones al «BOE», de anuncios en dicho periódico, de venta de publicaciones y de trabajos de imprenta.

Sobre estos saldos, se ha observado que en una parte significativa proceden del propio Sector público. En concreto, el 67% de las anulaciones por prescripción citadas, que equivale a la práctica totalidad de los deudores que fueron identificados, tiene su origen en Organismos de la propia Administración. En relación con este tipo de deudores, descartada por principio su insolvencia, parece evidente que debería hacerse un mayor énfasis en la recuperación de deudas.

4. El procedimiento de requerimientos a morosos, aunque no exhaustivo ya que las reclamaciones pecan de poco reiteradas, ofrece resultados razonables a tenor de los porcentajes de recuperación de deudas. Así, por ejemplo, de los

derechos pendientes de cobro por el ejercicio corriente de 1989, se había recuperado el 82% al cierre de 1991.

Además, hay que considerar la incidencia de algunos retrasos ajenos a la mecánica recaudatoria del Organismo. En concreto, las deudas procedentes de anuncios por el sistema denominado de «pago en su día», regulado en el artículo 28 del Reglamento del «BOE» y cuyo saldo de deuda por ejercicio corriente al cierre de 1989, 1990 y 1991 importaba 58, 70 y 102 millones de pesetas, respectivamente, no tienen fecha definida de cobro, que queda condicionada a la resolución de determinados procedimientos judiciales.

No obstante, el procedimiento utilizado en la reclamación de deudas a particulares es susceptible de mejora, incluyendo como procedimiento habitual la vía ejecutiva, cuya aplicación es plenamente válida para los bienes y servicios suministrados por el «BOE» que se encuentren sometidos al régimen de precios públicos regulado por la Ley 8/89.

5. Un último aspecto que merece comentario, es el referido a la gestión de los anuncios en el «BOE» que se insertan a instancias de los Juzgados de lo Social en la tramitación de procedimientos laborales. Estos anuncios deberían tramitarse mediante el sistema de «pago en su día»; sin embargo, tradicionalmente se han venido considerando como de pago absolutamente voluntario, motivo por el cual sólo se registran contablemente cuando se produce algún ingreso, sin que se refleje en los balances de situación los saldos deudores pendientes de cobro.

Los importes a los que han ascendido las prestaciones por estos servicios tienen cierta importancia, ya que suponen 101, 71 y 80 millones de pesetas en los ejercicios 1989, 1990 y 1991, respectivamente. La cantidad cobrada sobre dichos importes tanto en el propio ejercicio de inserción del anuncio como en los dos inmediatos posteriores, resultó inferior al 23%.

## II.8. ANALISIS DE LA TESORERIA

El saldo de las cuentas representativas de la tesorería del Organismo al cierre de los tres ejercicios fiscalizados, presenta el siguiente detalle (en pesetas):

	1989	1990	1991
Banco de España	1.907.032.180	4.402.796.379	8.033.916.814
Banca privada	1.184.000	6.675.558	123.535.126
Caja	2.112.279	3.976.487	30.213.889
<b>TOTAL</b>	<b>1.910.328.459</b>	<b>4.413.448.424</b>	<b>8.187.665.859</b>

Junto a esta tesorería en sentido estricto, las cuentas financieras reflejadas en los balances de situación incluyen inversiones financieras temporales por valores que oscilan entre 1,5 y 4 millones de pesetas, que representan préstamos a corto plazo concedidos a personal del Organismo.

La simple observación de los saldos de la tesorería y de su evolución, permite apreciar, primeramente, su importante valor absoluto que supera al cierre de 1991 los ocho mil millones de pesetas y, en segundo lugar, su extraordinaria aceleración en los años 1990 y 1991, producto sin duda del efecto de los anuncios en el «BORME» que se convirtieron

en una importantísima fuente de ingresos para el Organismo, con cuantías de 2.602 y 4.034 millones de pesetas en los respectivos ejercicios citados.

Desde el punto de vista de la organización y gestión de la tesorería del «BOE», los aspectos más relevantes observados en la fiscalización son, en resumen, los siguientes:

1. Los saldos de tesorería del Organismo, especialmente en los años 1990 y 1991, superan ampliamente sus deudas a corto plazo (y totales), por lo que hubiera procedido la transferencia al Estado de los excedentes, haciendo uso del carácter ampliable que las Leyes de Presupuestos Generales del Estado vienen atribuyendo a los correspondientes créditos. Ello hubiera supuesto un buen servicio a la aplicación del principio de unidad de caja, sin detrimento del equilibrio financiero del Organismo.

2. La cuenta abierta en el Banco de España constituye el soporte fundamental de la tesorería del «BOE» y en ella se depositan la mayor parte de los saldos.

3. Las cuentas abiertas en banca privada no presentan ninguna peculiaridad especial, utilizándose bien como cuentas restringidas para la recaudación de ingresos, o bien para pagos de nómina, o para provisión de fondos al Habilitado.

En relación con esta última cuenta de provisión de fondos, con saldos inferiores al millón de pesetas en 1989 y 1991 y de 18 millones en 1990, hay que señalar, a efectos exclusivamente contables, su indebida omisión en los balances del «BOE» al no cumplirse con lo preceptuado en la Instrucción de Contabilidad de los Organismos autónomos que, como mecanismo de control, establece el registro de los saldos de estas cuentas en el activo del balance, con contrapartida en el pasivo en cuentas de «acreedores por pagos en firme y a justificar».

4. Por último y a efectos de explicar el abultado importe del saldo de la caja especialmente al cierre de 1991, señalar que esos saldos representan en su mayor parte cheques bancarios por cobros pendientes de ingreso en banco. En concreto, del saldo a 31/12/1991, sólo 4 millones de pesetas correspondían a efectivo, obediendo el resto a cheques en la mencionada situación.

### III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### III.1. CONCLUSIONES

En este apartado se recogen, a modo de resumen, los aspectos más significativos observados en la actuación fiscalizadora sobre la gestión del Organismo durante el periodo examinado (1989 a 1991).

##### 1.ª) *En relación con la estructura organizativa*

La normativa reguladora del «BOE» establece como máximo órgano al Consejo Rector, cuyas decisiones y acuerdos corresponde ejecutar a la Dirección del Organismo. Pese a esta previsión legal, lo cierto es que el Consejo Rector no se reunió ni ejerció en la mayor parte del periodo fiscalizado sus funciones —definición de directrices de actuación, programación anual y evaluación de actividades, política edito-

rial, etc.—, lo que produjo como efecto que la Dirección del «BOE» asumiera, de hecho, la mayor parte de las funciones del Consejo Rector.

##### 2.ª) *En relación con los procedimientos generales de contratación*

Desde un punto de vista formal los hechos más destacables son los siguientes:

a) Un elevado porcentaje de los contratos (93,5% en número) se han adjudicado mediante el procedimiento de contratación directa. La utilización de este sistema, en lo que se refiere a operaciones comerciales, se ha tratado de amparar en el artículo 395 RCE. La interpretación dada por el Organismo al mencionado artículo no es compartida por el Tribunal de Cuentas, que ha mostrado su disconformidad en varios Informes anuales, entre ellos, en los correspondientes a los ejercicios 1989 y 1991.

b) Un número importante de contratos se presupuestaron en importes ligeramente inferiores a 50 millones de pesetas, lo que induce a considerar la existencia de posibles fraccionamientos del gasto a fin de eludir la autorización del Ministro del Departamento de adscripción, establecida en la disposición final 2.ª de la Ley de Contratos del Estado y que en el periodo fiscalizado era obligatoria para los contratos de presupuesto superior a la mencionada cifra.

##### 3.ª) *En relación a las funciones de aprovisionamiento*

La gestión de las compras de papel prensa para la impresión de los periódicos oficiales «BOE» y «BORME» —que constituyen la partida principal de las compras de explotación realizadas por el Organismo— durante la mayor parte del periodo fiscalizado puede calificarse de antieconómica e ineficiente, defectos en los que pudo influir decisivamente el que no se promoviera una auténtica concurrencia de licitadores, según se deduce de los hechos que se describen a continuación:

a) Desde el inicio (al menos) del periodo fiscalizado hasta junio de 1991, la totalidad de las compras se efectuaron por contratación directa. A partir de esa fecha y hasta el 31/12/1991, coexiste este sistema de adjudicación con el procedimiento de concurso público, siendo este último procedimiento el utilizado para las compras más significativas.

b) La mayor parte de las adjudicaciones anteriores al segundo semestre de 1991 se concentran en tres empresas: Toixima, S. A., Papelera Udalar, S. A. y Papel 6, S. A. cuyos suministros respectivos de papel prensa al «BOE» ascendieron, aproximadamente, a 1.279, 512 y 547 millones de pesetas.

Toixima, S. A. y Papel 6, S. A. eran empresas que carecían de personal de plantilla, por lo que cabe deducir que se trataba de empresas meramente intermediarias o de gestión. Además, de acuerdo con los datos obtenidos a través de los Registros Mercantiles, no parece que reunieran las características que pudieran calificarse de óptimas para ser adjudicatarias de suministros públicos de la importancia señalada.

c) En los contratos adjudicados a las tres sociedades anteriormente mencionadas, sus ofertas concurren con al menos las de otras dos empresas. Sin embargo, la concurrencia pudo ser más formal que real en la medida en que existían vínculos significativos entre los licitadores a través de participaciones accionariales o de administradores comunes, o porque, en alguna ocasión, la concurrencia del adjudicatario se produjo con empresas cuyo objeto social no guarda ninguna relación con el suministro de papel prensa.

d) Los precios de compra de papel prensa pagados por el Organismo varían sustancialmente a lo largo del período fiscalizado. Así, en 1989, 1990 y primer semestre de 1991, los precios medios ponderados oscilaron entre las 140 y las 143 pesetas/Kg, descendiendo hasta las 82 pesetas/Kg en el segundo semestre de 1991.

La comparación entre los precios pagados por la compra del papel, y los que podrían considerarse indicativos del mercado para el papel de las calidades normales usadas en la prensa diaria, pone de manifiesto una deficiente gestión, que pudo suponer un exceso de coste estimado de 560 millones de pesetas aproximadamente, en las compras efectuadas entre el 1/1/1989 y el 1/7/1991 y, por el contrario, una óptima gestión, —que coincide con la implantación de una mayor publicidad y concurrencia en la contratación— en las compras que se realizan en la segunda mitad del año 1991, obtenidas a precios inferiores a los de mercado tomados como referencia en el análisis.

Sin embargo, esta diferente valoración de la gestión de los dos períodos debe ser matizada en atención a las siguientes circunstancias:

— Los precios teóricos de mercado utilizados en la comparación se refieren, como se ha mencionado, a calidades normales, sin que se haya dispuesto de información objetiva sobre los correspondientes a las calidades concretas de papel adquirido por el «BOE».

— Las adquisiciones del segundo semestre de 1991 son de papel reciclado por lo que su precio es menor. Además, las adjudicaciones de ese período, cuyo suministro real se efectúa en una parte sustancial en 1992, se produce bajo expectativas de caída generalizada (en torno al 30%) en los precios mundiales del papel prensa de este último año.

#### 4.ª) *En relación al área de producción*

Hay que distinguir aquí, a efectos de valoración de la gestión, la producción con medios propios de la contratada con terceros:

a) Respecto a la primera el Organismo no cuenta ni con un sistema de contabilidad analítica, ni con cualquier otro procedimiento alternativo que permita determinar el coste de los productos que se obtienen y su comparación con parámetros prefijados para medir la eficacia y rendimiento de los procesos.

b) Durante el ejercicio 1991 se contrató con empresas privadas la impresión y distribución del BORME y la confección de algunos ejemplares del «BOE», contratación sobre la que se subrayan los siguientes aspectos:

— La decisión de contratar en el exterior la impresión y distribución del «BORME» no parece objetivamente acertada ya que pudo haberse evitado suprimiendo la distribución gratuita de dicho periódico entre la totalidad de los suscriptores del «BOE», o incluso, aún manteniendo esa gratuidad, con un reducido incremento en la plantilla de personal del Organismo. Por otra parte, en esta contratación, que se realizó sucesivamente con dos distintas empresas, se observa que los precios de adjudicación a la segunda de ellas experimentaron un incremento del 30%, aproximadamente, en relación con la primera, sin que este aumento resulte, al menos aparentemente, justificado.

— La contratación de la confección del periódico «BOE», por importe de 180 millones de pesetas, se instrumenta como un contrato de seguridad ante la eventualidad de que pudieran surgir conflictos laborales similares a los acontecidos en el Organismo el 13/3/91. Sin embargo, el efecto práctico de esa contratación, cuyo contrato inicial de 150 millones de pesetas se tramitó sin la preceptiva autorización del Ministro de Relaciones con las Cortes, fue la confección de algunos suplementos del «BOE» en tiradas normales, y la de 1.000 ejemplares diarios de este periódico que, al tener que soportar el coste fijo de la composición, corrección y montaje, resultaron a un coste unitario desorbitado (1.572 pesetas por fascículo producido).

#### 5.ª) *En relación a la gestión de ingresos*

La distribución gratuita del «BORME» durante 1990 y 1991 tuvo como efecto una pérdida potencial de ingresos que podría estimarse en torno a los 45 millones de pesetas, a los que cabría añadir el gasto derivado de una producción excesiva de dicho periódico sobre su demanda onerosa potencial, cuya estimación podría superar los 880 millones de pesetas.

#### 6.ª) *En relación a la tesorería*

Los saldos de tesorería, más de 8.000 millones de pesetas a 31/12/1991, superaban ampliamente las deudas totales del Organismo a dicha fecha, por lo que, sin detrimento de su equilibrio financiero, podría y debería haberse procedido a la transferencia de los excedentes al Estado.

### III.2. RECOMENDACIONES

Dado que el período fiscalizado (1989 a 1991) es temporalmente muy lejano, no parece oportuno incluir recomendaciones específicas para la mejora de la gestión, ya que la dinámica de su evolución hasta el momento actual ha podido superar las deficiencias puestas de manifiesto en los ejercicios objeto de fiscalización. No obstante, en la medida que no fuera así, se recomienda la adopción de las medidas necesarias para corregir los defectos de gestión puestos de manifiesto en este informe.

Madrid, 26 de octubre de 1995.—La Presidenta, Milagros García Crespo.

# BALANCES DE SITUACIÓN

## ACTIVO

## PASIVO

Anexo 1

	31-12-1989	31-12-1990	31-12-1991		31-12-1989	31-12-1990	31-12-1991
Material	2.691.119.143	2.855.098.561	3.477.529.016	Patrimonio	1.547.608.631	1.547.608.631	1.547.608.631
Construcción en curso	242.489.549	259.481.187	565.445.351	Reservas	1.343.619.003	3.692.419.991	6.332.032.033
Amortización acumulada	(613.791.831)	(665.939.261)	(922.313.807)	Resultados pendientes de aplicación	1.206.844.772	---	---
Financiero	18.513.325	18.1E0.371	17.074.959	<b>PATRIMONIO Y RESERVAS</b>	<b>4.098.072.406</b>	<b>5.240.028.622</b>	<b>7.879.640.664</b>
<b>INMOVILIZADO</b>	<b>2.338.330.386</b>	<b>2.466.790.858</b>	<b>3.137.735.519</b>	<b>PROVISIONES REPARAC. EXTRAS</b>	<b>66.870.152</b>	<b>66.870.152</b>	<b>66.870.152</b>
Productos terminados	302.968.143	275.598.273	291.398.091	Acreeedores por obligac.reconocidas	298.800.464	18.118.962	774.844.960
Materias primas y auxiliares.	68.053.920	65.698.438	53.078.953	Acreeedores por pagos ordenados	101.516.472	115.404.349	560.653.830
<b>EXISTENCIAS</b>	<b>369.022.083</b>	<b>341.294.709</b>	<b>344.475.044</b>	Acreeedores por operaciones comerciales	58.022.227	17.131.482	163.679.182
Deudores por operaciones comerciales	1.300.859.858	1.176.894.541	1.321.029.043	Entidades públicas	78.228.850	213.088.626	108.494.752
Otros deudores no presupuestarios	19.799.866	20.645.766	20.637.918	Otros acreedores no presupuestarios	68.473.045	28.519.888	178.269.469
Provisiones para insolvencias	(4.532.096)	(40.972.783)	(52.532.034)	<b>DEUDAS A CORTO PLAZO</b>	<b>603.041.058</b>	<b>390.261.307</b>	<b>1.785.942.193</b>
<b>DEUDORES</b>	<b>1.316.127.628</b>	<b>1.156.567.524</b>	<b>1.289.134.927</b>	<b>PARTIDAS PEND.DE APLICACIÓN</b>	<b>26.314.063</b>	<b>44.540.799</b>	<b>88.977.675</b>
<b>CUENTAS FINANCIERAS</b>	<b>1.911.927.107</b>	<b>4.416.095.040</b>	<b>8.191.638.849</b>				
<b>AJUSTES POR PERIODIFICAC.</b>	<b>846.711</b>	<b>564.791</b>	<b>471.983</b>	<b>RESULTADOS</b>	<b>1.141.956.216</b>	<b>2.639.612.042</b>	<b>3.142.025.638</b>
<b>TOTAL ACTIVO</b>	<b>5.936.253.895</b>	<b>8.381.312.922</b>	<b>12.963.456.322</b>	<b>TOTAL PASIVO</b>	<b>5.936.253.895</b>	<b>8.381.312.922</b>	<b>12.963.456.322</b>

# CUENTAS DE RESULTADOS

Anexo 2

## RESULTADOS CORRIENTES DEL EJERCICIO

DEBE

HABER

	1989	1990	1991		1989	1990	1991
Existencias iniciales	434.091.457	369.022.063	341.294.709	Existencias finales	369.022.063	341.294.709	344.475.044
Compras	867.873.580	930.238.930	1.439.358.872	Ventas	4.382.952.281	6.710.122.792	8.461.276.137
Gastos de personal	1.933.218.158	2.043.653.532	2.384.092.381	Renta de la propiedad y de la empresa	4.141	2.169	---
Gastos financieros	11.917	36.972	14.385	Otros ingresos	14.509.110	15.046.971	16.575.734
Trabajos, suministros y servicios exteriores	232.070.749	217.081.243	914.460.836	Provisiones aplicadas a su finalidad	---	4.532.096	40.972.783
Prestaciones sociales	18.200	14.700	11.700				
Transferencias corrientes	78.000.000	---	---				
Dotación amortizaciones	85.186.679	127.615.545	341.367.410				
Saldo Acreedor	1.136.018.855	3.383.355.752	3.442.699.405				
<b>TOTAL</b>	<b>4.766.487.595</b>	<b>7.070.998.737</b>	<b>8.863.299.698</b>	<b>TOTAL</b>	<b>4.766.487.595</b>	<b>7.070.998.737</b>	<b>8.863.299.698</b>

## RESULTADOS DEL EJERCICIO

	1989	1990	1991		1989	1990	1991
Resultados extraordinarios	---	---	157.601.310	Resultados corriente ejercicio	1.136.018.855	3.383.355.752	3.442.699.405
Modificación derechos y obligaciones	---	745.245.210	143.072.457	Resultados extraordinarios	5.937.361	1.501.500	---
Beneficio neto total (saldo acreedor)	1.141.956.216	2.639.612.042	3.142.025.838				
<b>TOTAL</b>	<b>1.141.956.216</b>	<b>3.384.857.252</b>	<b>3.442.699.405</b>	<b>TOTAL</b>	<b>1.141.956.216</b>	<b>3.384.857.252</b>	<b>3.442.699.405</b>